

27271
24

LES
PORTS MARITIMES
DE
L'AMÉRIQUE DU NORD
SUR L'ATLANTIQUE

II
RÉGIME ADMINISTRATIF
DES VOIES NAVIGABLES ET DES PORTS
AUX ÉTATS-UNIS
PAR
H. VÉTILLART

SAINT-AMAND (CHER). — IMP. BUSSIÈRE.

LES
PORTS MARITIMES
DE
L'AMÉRIQUE DU NORD
SUR L'ATLANTIQUE

PAR
Le Baron **QUINETTE DE ROCHEMONT**
Inspecteur général des Ponts et Chaussées
ET
H. VÉTILLART
Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées

II
RÉGIME ADMINISTRATIF
DES VOIES NAVIGABLES ET DES PORTS
AUX ÉTATS-UNIS



PARIS
V^{TE} CH. DUNOD, EDITEUR
49, Quai des Grands-Augustins, 49

1902

v.2

387.1
Q71p0

08846

RÉGIME ADMINISTRATIF

DES VOIES NAVIGABLES ET DES PORTS

AUX ÉTATS-UNIS

AVANT-PROPOS

Les ports des Etats-Unis présentent de frappantes analogies dans leurs dispositions générales. Ils se ressemblent presque tous par la nature et l'agencement de leurs installations, par les conditions techniques d'exploitation qu'ils offrent à la navigation et au commerce maritimes.

Situés tantôt sur de larges rivières, à une distance plus ou moins grande de leur embouchure, tantôt sur le littoral maritime proprement dit, au fond de baies plus ou moins vastes, qui pénètrent parfois très loin dans les terres et sont protégées contre l'agitation du large par les découpures de la côte ou par une ceinture d'îles et de hauts fonds, ils se déploient sur de grandes longueurs et présentent, en bordure sur les eaux navigables, un front très étendu (*waterfront*) où se développent, au fur et à mesure des besoins, les établissements maritimes et commerciaux. La largeur des nappes d'eau très abritées, sur lesquelles ces établissements ont un accès direct, la profondeur que l'on y trouve naturellement, ou qui peut être facilement obtenue et conservée, l'amplitude

généralement faible des marées permettent d'éviter la construction d'ouvrages compliqués et coûteux, comme les bassins à flot avec leurs grandes écluses maritimes. Aussi se contente-t-on presque toujours d'un même type d'aménagement fort simple, consistant dans la construction, perpendiculairement au rivage ou *waterfront*, de môles en maçonnerie ou plus souvent d'appontements en charpente (*piers* ou *wharves*) (1) partant de terre et disposés pour l'accostage des navires et le transbordement des marchandises.

Les établissements maritimes américains, très semblables dans leurs dispositions techniques, présentent au contraire, dans leur mode d'administration et dans leurs conditions d'exploitation commerciale, des différences notables, que l'on remarque non seulement entre les ports des divers Etats, mais encore entre les ports d'un même Etat.

Ces différences s'expliquent par le régime légal assez complexe et assez varié auquel la navigation et les voies navigables sont soumises aux Etats-Unis, sous la triple autorité des traditions juridiques de la *common law*, de la législation fédérale et de la législation de l'Etat.

C'est ce régime que l'on se propose d'étudier ici, après avoir donné quelques indications générales sur les institutions politiques et administratives qui sont appelées à intervenir dans la législation et l'administration des eaux navigables américaines.

Les principaux renseignements et documents qui ont servi de base à ce travail ont été recueillis au cours de deux mis-

(1) Le mot anglais *wharf* (au pluriel, *wharves*) est fréquemment employé comme synonyme de *quai* ; il a été adopté en français par l'usage (avec le pluriel *wharfs*) pour désigner spécialement les appontements en charpente disposés perpendiculairement à la rive. Le mot *pier* est souvent employé en Amérique, notamment à New-York, pour désigner les constructions de ce genre, aussi bien que les môles en maçonnerie.

sions officielles accomplies en 1889 et 1893, conformément aux instructions de M. le Ministre des Travaux Publics et avec le bienveillant appui de M. Roustan, ministre plénipotentiaire, et de M. Patenôtre, ambassadeur de France à Washington. Nous avons trouvé chez M. Jules Bœufvé, consul de France, chancelier de l'ambassade, un guide très précieux et très compétent dans nos recherches. Grâce à son obligeance, à sa connaissance du pays et à ses nombreuses relations, nous avons pu nous tenir constamment au courant des modifications apportées par le Congrès dans la législation fédérale en tout ce qui concerne l'objet de notre étude.

Nous avons le devoir de rendre ici hommage à la mémoire de M. le général Casey, l'éminent chef des ingénieurs, qui a bien voulu mettre très libéralement à notre disposition les documents législatifs et administratifs de son service concernant l'objet de notre mission et dont les recommandations nous ont valu le plus cordial accueil et les plus utiles informations de la part des officiers et agents du département de la guerre dans tous les ports et dans tous les districts de navigation que nous avons visités. Les renseignements ainsi recueillis au cours de notre mission ont d'ailleurs été complétés par les rapports officiels que MM. les généraux Craighill, Wilson et Gillespie, successivement chargés de la direction du service, ont bien voulu nous faire parvenir au fur et à mesure de leur publication.

MM. les officiers du corps du génie fédéral, les fonctionnaires administratifs et techniques des Etats, des municipalités et des compagnies, qui ont mis tant d'empressement à faciliter notre tâche et dont nous avons apprécié hautement la courtoisie, voudront bien recevoir ici l'expression de toute notre gratitude.

TITRE I

Notions sur les institutions politiques et administratives des Etats-Unis.

CHAPITRE PREMIER

RÉPARTITION DE L'AUTORITÉ SOUVERAINE ENTRE LES ÉTATS-UNIS ET L'ÉTAT

I. — Origines historiques de l'Etat et de la Nation. — Les deux Gouvernements.

La déclaration d'indépendance de 1776, en rompant les liens qui unissaient les anciennes provinces ou colonies anglaises avec la métropole, a fait de ces colonies autant d'Etats indépendants et distincts. Les prérogatives traditionnelles de la Couronne d'Angleterre, aussi bien que les pouvoirs souverains illimités, attribués au Parlement Impérial britannique, se sont trouvés transmis *ipso facto* au peuple de chaque Etat (1), qui conserve la libre disposition de ces pouvoirs, sous la seule réserve des restrictions qu'il s'est imposées à lui-même par le fait de son adhésion au pacte fédéral.

L'organisation fédérale des Etats-Unis comporte une double délégation de la souveraineté, dont les pouvoirs sont confé-

(1) Les Etats de date récente, formés postérieurement à la Constitution par l'organisation des Territoires, sont admis dans l'Union sous les mêmes conditions et au même titre que les Etats primitifs et placés à tous égards dans une situation identique. Il n'y a donc aucune distinc-

rés, soit séparément par le peuple de chaque Etat au gouvernement particulier de cet Etat, soit collectivement par le peuple de tous les Etats au Gouvernement général des Etats-Unis.

Le gouvernement de l'Etat, en prenant la suite immédiate de l'ancien gouvernement colonial, est devenu le mandataire habituel et normal du peuple pour l'exercice de la souveraineté. Les premières constitutions d'Etat, inspirées par l'esprit ou par les termes mêmes des anciennes chartes, en avaient d'abord adopté presque exactement la forme. Elles ont été dans la suite plus ou moins modifiées pour tenir compte des circonstances nouvelles qui ont suivi la déclaration d'indépendance. De toutes ces circonstances, la plus importante est l'acceptation de la Constitution fédérale par le peuple des Etats-Unis.

Les difficultés que la révolution américaine eut à surmonter n'avaient pas tardé à démontrer la nécessité d'une étroite union et d'une action permanente, concertée et commune, de tous les Etats. L'entente s'établit entre eux pour créer un gouvernement général et pour attribuer à ce gouvernement les pouvoirs souverains qu'il paraissait indispensable de confier à un mandataire unique en vue d'assurer la défense commune, la tranquillité domestique et la prospérité générale. Mais le peuple de chacun des Etats, en se dépossédant d'une partie de sa souveraineté, s'est montré jaloux de conserver son individualité propre et indépendante, et de ne déléguer au Gouvernement des Etats-Unis que les pouvoirs rigoureusement nécessaires à la mission d'intérêt commun qui

tion à faire entre les Etats de l'Union, au point de vue des droits de souveraineté.

Quant au régime spécial auquel sont soumis les Territoires non encore organisés, dont le nombre et l'étendue sont aujourd'hui bien réduits, il a paru sans intérêt pratique d'en tenir compte dans cette étude, d'autant plus qu'ils ne comprennent ni ports maritimes, ni voies navigables de quelque importance.

lui était dévolue. L'unité nationale fut donc créée tout en sauvegardant dans la plus large mesure l'indépendance de l'Etat.

La Constitution fédérale définit d'une manière rigoureusement limitative les attributions souveraines conférées au Gouvernement des Etats-Unis (1), dont elle organise les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ; elle spécifie certaines restrictions que, dans l'intérêt de l'union, de l'ordre public et de l'homogénéité nationale, le peuple des Etats-Unis impose au libre exercice de la souveraineté dans chaque Etat ; elle formule certaines règles auxquelles les lois des Etats doivent se conformer.

II. — Partage des pouvoirs souverains.

Les attributions explicitement conférées au Gouvernement des Etats-Unis, d'une part, et, d'autre part, les pouvoirs interdits aux Etats et par conséquent réservés par le peuple de l'Union, déterminent les limites fixées à la souveraineté de chaque Etat, qui, dans ces limites, est *complète et sans contrôle*. Le peuple de l'Etat reste maître de déléguer cette souveraineté, dans la mesure qui lui convient, et en vertu de la constitution particulière qu'il se donne, au gouvernement défini et organisé par cette constitution.

On peut donc dire que l'organisation politique américaine

(1) Ce Gouvernement est désigné indifféremment par les termes suivants : *United States Government*, — *Federal Government*, — *National Government*, — *General Government*, — *Central Government*. Dans le langage officiel on le désigne habituellement sous le nom de *General Government*.

Pour éviter, au cours de cette étude, toute confusion entre les divers gouvernements et les diverses constitutions, il a paru commode de distinguer toujours par une majuscule le Gouvernement et la Constitution des Etats-Unis.

comporte une répartition en quatre groupes des pouvoirs souverains.

1° Pouvoirs délégués par la Constitution fédérale au Gouvernement des Etats-Unis. La délégation de ces pouvoirs résulte d'une disposition explicite de la Constitution ou en dérive comme conséquence nécessaire ; elle est faite au Gouvernement fédéral à titre exclusif, ou bien elle permet l'exercice par l'Etat d'une autorité concurrente dans la mesure où elle ne peut contrarier l'action des Etats-Unis (1).

2° Pouvoirs non délégués au Gouvernement des Etats-Unis, et interdits explicitement par la Constitution fédérale, soit à tout gouvernement, soit aux Etats seulement. Ces pouvoirs demeurent réservés par le peuple entier de la confédération, qui ne peut en disposer que par voie d'amendement à la Constitution fédérale.

3° Pouvoirs conservés par l'Etat et délégués au gouvernement de l'Etat par la constitution locale.

4° Pouvoirs conservés par l'Etat, mais interdits au gouvernement de l'Etat par la constitution particulière de cet Etat. Ces pouvoirs sont réservés par le peuple de l'Etat, et ne peuvent être exercés ultérieurement qu'en vertu d'une modification à la constitution locale.

III. — Principes généraux et règles de jurisprudence.

Pour éviter tout conflit ou toute erreur dans l'exercice des divers pouvoirs ainsi répartis d'une manière assez complexe, des principes bien nets et des règles rigoureuses sont nécessaires. Ces principes et ces règles ont été posés par la Constitution fédérale, par les constitutions d'Etat, et par la jurisprudence résultant des décisions rendues par la plus haute autorité judiciaire des Etats-Unis ou de l'Etat.

(1) C'est-à-dire : à défaut d'action du Gouvernement fédéral, ou en conformité avec l'action de ce Gouvernement.

En premier lieu, la Constitution fédérale est la loi *suprême* du pays : les lois rendues par le Congrès et les actes accomplis par le Gouvernement fédéral, en vertu et en conformité de cette Constitution, empruntent à celle-ci toute son autorité (1).

Dans chaque Etat, la constitution de l'Etat, pourvu qu'elle ne soit pas en contradiction avec la Constitution et avec les lois fédérales, forme la plus haute loi de l'Etat, avec laquelle tout acte du pouvoir législatif ou exécutif de l'Etat doit être d'accord pour demeurer valide.

Il est admis que l'autorité souveraine appartient *prima facie* à l'Etat et non aux Etats-Unis, de telle sorte que le gouvernement de l'Etat est, si l'on peut ainsi parler, le gouvernement de droit commun, alors que le Gouvernement des Etats-Unis n'est qu'un gouvernement d'exception.

Quoique gouvernement d'exception, le Gouvernement des Etats-Unis a reçu, aussi bien que le gouvernement d'Etat, tous ses pouvoirs du peuple. Il en est le mandataire immédiat et ne doit pas être considéré comme investi de son autorité par une sous-délégation des gouvernements des Etats. L'autorité souveraine des Etats-Unis s'exerce en conséquence également et directement sur les citoyens de tous les Etats, sans aucun intermédiaire, sans avoir à connaître l'existence individuelle et distincte des gouvernements d'Etat, sans avoir recours à leur coopération. Les services fédéraux sont organisés et fonctionnent sans utiliser l'organisme gouvernemental des Etats, sans faire appel à leurs institutions administratives ou judiciaires, sans demander le concours de leurs agents, sur lesquels le Gouvernement des Etats-Unis n'exerce d'autre autorité que celle qu'il possède sur tous les citoyens (2).

(1) Art. VI de la Constitution — Voir page 16.

(2) Il faut reconnaître toutefois que ces principes généraux ne sont pas appliqués d'une manière aussi absolue dans la pratique.

L'Etat, d'autre part, en évitant d'empiéter sur les attributions et les pouvoirs fédéraux et d'enfreindre les règles posées par la Constitution fédérale, n'a pas davantage à connaître le Gouvernement des Etats-Unis. Son gouvernement ne tient son pouvoir que des citoyens de l'Etat, et c'est à eux seuls qu'il doit compte de l'usage qu'il en fait.

C'est au pouvoir judiciaire seul qu'il appartient de se prononcer sur la validité des actes du pouvoir législatif ou exécutif de l'un des deux gouvernements, non point d'une manière purement doctrinale et spontanée, mais en statuant sur les cas litigieux qui lui sont soumis.

Lorsqu'il se présente devant les cours une contestation dont le jugement repose sur la validité d'un tel acte, cette validité est toujours présumée jusqu'à preuve contraire. Les décisions des cours sont d'ailleurs rendues sous forme d'un arrêt d'espèce, qui maintient ou annule les effets de l'acte attaqué comme contraire à la constitution ou aux lois. L'acte ne peut être annulé que dans ses conséquences.

La Cour Suprême des Etats-Unis a compétence souveraine pour interpréter dans chaque cas litigieux la Constitution fédérale, et pour reconnaître aux lois fédérales et aux actes du Gouvernement des Etats-Unis, ou pour leur refuser le caractère constitutionnel nécessaire à leur validité. C'est à elle seule également qu'appartient l'autorité souveraine pour reconnaître la validité d'une disposition de la constitution d'un Etat, d'une loi ou d'un acte du gouvernement de cet Etat, lorsque cette validité est contestée en justice comme incompatible avec la Constitution ou avec une loi fédérale. Sa décision doit dénouer tout conflit qui viendrait à se produire entre la législation fédérale et la législation d'un Etat.

Lorsque, ni la Constitution fédérale, ni la loi fédérale ne sont en cause, la décision souveraine, dans chaque espèce où la validité d'une loi ou d'un acte public du gouvernement d'Etat est contestée, appartient à la plus haute autorité judiciaire de l'Etat.

La jurisprudence des cours a d'ailleurs établi pour l'interprétation constitutionnelle les règles suivantes qui dérivent des principes fondamentaux exposés ci-dessus :

Le Gouvernement des États-Unis étant un gouvernement d'exception, mais dont l'autorité est supérieure, il est de règle que la Constitution fédérale doit être interprétée dans un sens strict, lorsqu'il s'agit de l'énumération ou de la définition des objets compris dans les attributions de ce Gouvernement, tandis qu'elle doit être interprétée dans le sens le plus large, lorsqu'il s'agit des moyens à employer par le Gouvernement fédéral pour l'exercice de son autorité sur un objet effectivement compris dans ses attributions. En d'autres termes, le droit de souveraineté du Gouvernement général sur un objet déterminé ne peut être établi sur une simple présomption ; il doit résulter d'une disposition formelle de la Constitution, soit par les termes mêmes, soit par voie de conséquence nécessaire ; mais, lorsque le droit souverain existe, le Gouvernement fédéral dispose *a priori*, pour l'exercer, de tous les moyens qui ne lui sont pas interdits par la Constitution (1).

Pour la constitution de l'État, et pour les lois et actes du gouvernement de l'État, les règles d'interprétation sont plus larges, du moins en ce qui concerne la détermination des attributions. Il y a toujours présomption en faveur du droit souverain de l'État, et l'on admet *a priori* que l'autorité exercée par le gouvernement d'État lui a été effectivement et valablement déléguée, toutes les fois que cette délégation n'est pas en opposition avec les termes explicites de la Constitution fédérale ou de la constitution propre de l'État.

(1) Cette règle a été développée notamment dans plusieurs affaires importantes par le *Chief Justice* Marshall, qui lui a donné une expression nette et concise dans la formule suivante : *The General Government, though limited as to its objects, is supreme with respect to those objects.* (*Cohen v. Virginia* — 6 *Wheaton*, 264 — 1821).

CHAPITRE II

GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

I. — Constitution fédérale.

Forme de la Constitution. — La Constitution fédérale comprend 7 articles, auxquels sont venus s'ajouter successivement 15 amendements. Dix de ces amendements remontent à l'époque du premier Congrès ; ils ont eu pour but de donner satisfaction aux objections faites par divers Etats, lorsque la Constitution primitive fut soumise à leur ratification. Cinq amendements seulement ont été introduits depuis cette époque, dans le cours de plus d'un siècle ; le dernier date de 1870.

L'article I^{er} est relatif au pouvoir législatif.

L'article II est relatif au pouvoir exécutif.

L'article III est relatif au pouvoir judiciaire.

Ces trois premiers articles organisent respectivement les trois pouvoirs et définissent le domaine de l'action législative, exécutive et judiciaire du Gouvernement des Etats-Unis ; ils spécifient les restrictions essentielles imposées désormais à la souveraineté des Etats.

L'article IV traite de divers objets et complète la définition des droits et pouvoirs du Gouvernement fédéral.

L'article V définit la procédure à suivre pour amender la Constitution.

L'article VI proclame la validité des dettes antérieures des Etats-Unis, l'autorité suprême de la Constitution, celle des lois rendues pour son exécution, etc.

L'article VII est relatif au mode de ratification de la Constitution.

Attributions conférées au Gouvernement fédéral. — L'énumération des pouvoirs souverains du Gouvernement est donnée notamment : par l'article I^{er} (8^e section), qui définit les pouvoirs législatifs du Congrès et contient en quelques lignes l'exposé presque complet des attributions conférées au Gouvernement fédéral ; par l'article II, qui institue l'autorité exécutive et confère au Président des Etats-Unis, avec le concours du Sénat, les pouvoirs exclusifs de l'Union en matière de relations étrangères, enfin par l'article III, qui institue la Cour Suprême des Etats-Unis, autorise le Congrès à établir des cours inférieures et définit le domaine de la juridiction fédérale.

En résumé, les pouvoirs législatifs, administratifs et judiciaires conférés au Gouvernement des Etats-Unis se rapportent aux objets suivants, qui intéressent tous la défense du pays et les intérêts généraux de la nation :

1^o Traités avec les puissances étrangères et relations extérieures en général ;

2^o Guerre, défense contre les invasions, répression des insurrections, commandement et administration de l'armée et de la marine ;

3^o Naturalisation des étrangers ;

4^o Organisation des cours de justice fédérale et juridiction de ces cours ;

5^o Réglementation du commerce avec l'étranger, avec les Indiens et entre les Etats ; législation concernant les banqueroutes, les droits d'auteur et de brevet ;

6^o Frappe de la monnaie, circulation monétaire et fiduciaire ; poids et mesures ;

7^o Service postal ;

8^o Droit de législation et d'administration sur le district de Colombie, siège du Gouvernement, sur les Territoires et les autres propriétés des Etats-Unis ;

9° Etablissement et perception d'impôts directs ou indirects, et émission d'emprunts ayant pour objet de pourvoir aux services ci-dessus désignés et d'assurer le fonctionnement du Gouvernement fédéral ;

10° Maintien de la forme républicaine dans le gouvernement de tous les Etats de l'Union.

Quelques dispositions constitutionnelles intéressantes au point de vue administratif. — Sans insister davantage sur les pouvoirs politiques attribués ou interdits au Gouvernement fédéral, on se bornera à signaler quelques-unes des dispositions constitutionnelles d'une application fréquente dans l'administration des Etats-Unis et des Etats.

A. — Restrictions imposées à l'autorité fédérale. — La section 9 de l'article 1^{er} énumère certains pouvoirs interdits au Gouvernement fédéral :

Il est interdit au Congrès de voter des lois ayant un effet rétroactif ;

Aucune taxe personnelle (*capitation*) ou aucun autre impôt direct ne peut être établi, si ce n'est en se conformant à certaines règles (1) ;

Aucune taxe ne peut être établie sur les marchandises exportées de l'un des Etats ;

Aucune situation privilégiée ne peut être faite aux ports d'un Etat relativement à ceux des autres Etats, par le moyen de lois et règlements concernant le commerce ou les revenus publics ;

Aucun navire en provenance ou à destination d'un Etat ne peut être obligé de remplir les formalités d'entrée et de sortie, ou d'acquitter certains droits dans un autre Etat ;

Aucun paiement ne peut être effectué sur les fonds du

(1) Voir page 44.

Trésor, si ce n'est en vertu d'un crédit (*appropriation*) ouvert par une loi, et un relevé exact de tous les comptes de recettes et de dépenses des fonds publics doit être publié de temps en temps.

B. — Restrictions imposées à l'autorité de l'Etat. — La section 10, du même article 1^{er}, énumère certains pouvoirs interdits aux Etats :

Aucun Etat ne peut passer de traités, conclure d'alliance ou de confédération, délivrer des lettres de marque ou de représailles, battre monnaie, émettre des billets de crédit, donner une valeur légale pour l'extinction des créances à tout paiement effectué autrement qu'en espèces d'or ou d'argent, passer des lois ayant un effet rétroactif ou invalidant les obligations résultant des contrats, etc. ;

Aucun Etat ne peut, sans l'assentiment du Congrès, établir un droit ou impôt sur les importations ou exportations, si ce n'est dans la mesure strictement nécessaire pour assurer l'exécution de ses lois relatives à l'inspection des marchandises. Toutes lois relatives à cet objet sont sujettes à révision par le Congrès et placées sous son autorité ;

Aucun Etat ne peut, sans l'assentiment du Congrès, établir un droit de tonnage, entretenir des troupes ou navires de guerre en temps de paix, conclure aucun accord avec un autre Etat ou avec une nation étrangère, etc.

C. — Dispositions diverses. — L'article IV dispose que les actes publics, les documents enregistrés, la procédure judiciaire, qui émanent de l'un des Etats de l'Union, ont droit à toute créance et à toute autorité dans les autres Etats.

Tout citoyen d'un Etat est admis dans les autres Etats à tous les privilèges et immunités dont jouissent les citoyens des dits Etats.

Le Congrès a le pouvoir d'admettre de nouveaux Etats dans l'Union, de gouverner et d'administrer les Territoires et autres propriétés appartenant aux Etats-Unis ; il doit

garantir à chaque Etat une constitution républicaine, etc.

L'article VI renferme la déclaration fondamentale suivante :

Cette Constitution et les lois des Etats-Unis qui seront faites en exécution de ladite Constitution, ainsi que tous les traités qui ont été ou qui seront faits sous l'autorité des Etats-Unis, seront la loi suprême du pays, et, dans chaque Etat, les juges seront tenus de s'y conformer, nonobstant toute disposition contraire de la constitution ou des lois de cet Etat.

Parmi les dispositions introduites dans les amendements de la Constitution, les seules qu'il paraisse intéressant de citer ici sont les suivantes :

AMENDEMENT 5. — ... Aucune personne ne peut être privée de la vie, de la liberté ou de ses biens, si ce n'est en vertu d'une procédure régulière et conforme à la loi, et la propriété privée ne pourra être prise pour être affectée à un usage public sans une juste compensation.

AMENDEMENT 10. — Les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux Etats-Unis par la Constitution ou qui ne sont pas interdits aux Etats par ladite Constitution sont réservés aux Etats respectivement ou au peuple.

Extension donnée par la jurisprudence aux termes constitutionnels. — La Constitution fédérale est rédigée très clairement, mais en termes concis et généraux ; aussi, malgré les règles d'interprétation stricte que l'on a signalées, l'application des dispositions constitutionnelles et l'appréciation de leurs conséquences nécessaires laissent-elles encore un champ très étendu à l'initiative des juges. La Cour Suprême est donc appelée à jouer un grand rôle au point de vue constitutionnel. Aussi est-il exact de dire que :

La Constitution américaine, telle qu'on doit la comprendre aujourd'hui, après un siècle d'existence, avec l'accompagnement des nombreuses décisions juridiques qui l'expliquent et l'interprètent, est un instrument beaucoup plus complet et

beaucoup plus perfectionné qu'il n'était à l'origine, quand il est sorti des délibérations de la Convention de Philadelphie. Ce n'est plus seulement l'œuvre de ses premiers auteurs, c'est aussi l'œuvre des juges et notamment l'œuvre d'un homme que les Américains ont rangé parmi leurs plus illustres hommes d'Etat, le *Chief Justice Marshall* (1).

Les questions qui se rapportent au droit public de navigation, aux travaux d'amélioration intérieure (*internal improvement*) et aux transports fournissent un exemple frappant de l'extension donnée par l'interprétation de la Cour Suprême à la portée des termes de la Constitution.

Celle-ci ne contient en effet aucun article, aucune phrase visant explicitement les travaux publics, les transports et la navigation ; mais il est dit à l'article I^{er} (section 8) que le Congrès aura le pouvoir de réglementer le commerce entre les différents Etats, avec les Indiens et avec les nations étrangères.

L'arrêt de la Cour Suprême de 1824 (*Gibbons v. Ogden*), longuement et savamment motivé par le *Chief Justice Marshall*, a commencé par établir que les droits du Congrès relatifs au commerce comportaient implicitement et nécessairement le droit de réglementer la navigation entre les Etats et avec l'étranger, d'en assurer la liberté et la facilité. Cette décision a été en réalité le point de départ de la politique actuelle du Congrès en matière de travaux intéressant la navigation, et de son intervention effective et active dans la question des transports par eau.

De nouveaux développements de jurisprudence, qui dé-

(1) J. BRYCE. — *The American Commonwealth*.

Le *Chief Justice Marshall* a présidé la Cour Suprême des Etats-Unis pendant 34 ans, de 1801 à 1835. Pendant cette longue période, les tendances de la Cour Suprême, sous l'influence de son président, se sont toujours manifestées dans le sens de l'extension des pouvoirs du Gouvernement fédéral, alors que l'autorité législative et l'autorité exécutive étaient presque constamment exercées par les partisans d'une doctrine contraire.

coulent tous des arguments exposés dans l'arrêt de 1824, ont conduit le Gouvernement fédéral à étendre progressivement son action dans le domaine des travaux publics et des transports, jusqu'à établir, comme le Congrès l'a fait, à une époque récente, avec la sanction de l'autorité judiciaire, un système de contrôle sur les chemins de fer et les entreprises publiques de transport en général (*common carriers*), qui paraît destiné à prendre une importance croissante.

Le droit d'intervention dans les travaux d'amélioration intérieure, si vivement discuté et même si longtemps refusé au Congrès, comme contraire à la Constitution, par le parti politique le plus influent, est aujourd'hui placé hors de toute contestation, et une partie importante des ressources des Etats-Unis est attribuée par chaque Congrès à l'exécution des travaux de ce genre, notamment aux travaux d'amélioration ou d'entretien des voies navigables.

II. — Pouvoir législatif.

Congrès. — Chambre des Représentants. — Sénat. —

Le pouvoir législatif est exercé par le Congrès, composé de deux Chambres, la Chambre des Représentants (*House of Representatives*), et le Sénat (*Senate*).

La *Chambre des Représentants* est renouvelée en entier, par des élections générales, tous les deux ans. Ses membres sont élus dans chaque Etat par les électeurs qui sont appelés à voter pour l'élection des membres de la branche la plus nombreuse de la législature de l'Etat, c'est-à-dire aujourd'hui par le suffrage universel, sous réserve de quelques conditions d'âge, de résidence, etc., variables suivant les Etats. Les Représentants sont répartis entre les divers Etats en raison de la population et du nombre des électeurs ; leur nombre, dans le 55^e Congrès (1897-1899), était de 357 pour quarante-cinq Etats, six Etats n'ayant qu'un seul Représentant, tandis que l'Etat de New-York, le plus peuplé, en a 34.

Chacun des Territoires non encore organisés (*Arizona, New Mexico, Oklahoma*) envoie à la Chambre un délégué, qui peut prendre part aux discussions, sans avoir le droit de vote. La Chambre élit son président (*Speaker*).

Le *Sénat* est composé de membres élus pour six ans par les législatures des États, au nombre de 2 pour chaque État (soit 90). Le renouvellement du Sénat a lieu par tiers tous les deux ans. Le Sénat est présidé de droit par le Vice-Président des États-Unis.

Chacune des deux Chambres est juge de l'élection de ses membres, et est maîtresse de ses règlements, de sa procédure et de sa police.

La composition du Congrès se trouve, pour les deux Chambres, modifiée tous les deux ans. Chaque Congrès, correspondant ainsi à une période législative de deux ans, est désigné par un numéro d'ordre. Les pouvoirs du 55^e Congrès, qui comprend la Chambre des Représentants élue en 1896, ont commencé le 4 mars 1897 pour prendre fin au 4 mars 1899.

Sessions législatives. — Les deux Chambres doivent siéger en même temps ; elles ont une session ordinaire annuelle commençant au premier lundi de décembre et peuvent être convoquées en sessions extraordinaires. La première session ordinaire n'a pas de terme obligatoire ; on l'appelle la *longue session*. La seconde session ne peut se prolonger au delà du 4 mars, date où expirent les pouvoirs de la Chambre ; c'est la *courte session*, qui ne s'ouvre qu'après l'élection des membres du Congrès suivant.

Procédure législative. — Le Congrès seul a l'initiative des lois ; cette initiative appartient indifféremment à l'une ou à l'autre Chambre, sauf pour les lois relatives à l'établissement des impôts (1), dont l'initiative est réservée à la Chambre des Représentants.

(1) La Constitution emploie les termes généraux : *for raising revenue* ;

La plus grande partie du travail législatif dans les deux Chambres est fait dans les commissions ou comités (*committees*). Ces commissions se divisent en deux classes, les commissions permanentes (*standing committees*) et les commissions temporaires instituées pour un objet spécial (*select committees*). A la Chambre des Représentants, le président et les membres des commissions sont désignés d'office par le *Speaker*. Au Sénat, les commissions sont nommées au scrutin par le Sénat lui-même. Les Chambres se réunissent parfois pour certains travaux en comité de la Chambre entière (*committee of the whole*), dont les séances ne sont pas publiques et sont régies par des règlements spéciaux.

Les projets de lois (*bills*) doivent être soumis à trois lectures en séance publique dans chaque Chambre ; il n'y a généralement discussion qu'en troisième lecture et sur le rapport de la commission que l'affaire concerne. Toute loi doit avoir été votée par la majorité des deux Chambres et approuvée par le Président des Etats-Unis.

Le Président des Etats-Unis peut user du droit de *veto* et retourner le *bill* avec ses objections à la Chambre qui en a pris l'initiative. Dans ce cas, les deux Chambres procèdent à un nouvel examen et l'adoption de la loi exige le vote par une majorité des deux tiers dans chaque Chambre.

Si un *bill* voté par les deux Chambres ne leur est pas retourné par le Président, avec son approbation ou ses objec-

mais en réalité cette disposition ne s'applique qu'à l'établissement des taxes et impôts, le Sénat ayant déjà pris l'initiative de diverses lois qui ont créé des ressources spéciales (service postal, vente de terres publiques, etc.).

D'autre part, quoique les projets de lois comportant des dépenses puissent, d'après la Constitution, émaner de l'une ou de l'autre Chambre, les *bills d'appropriation*, ayant pour objet l'ouverture des crédits, sont préparés en premier lieu par la commission des appropriations de la Chambre des Représentants. Le *bill* relatif aux travaux d'amélioration des rivières et de ports est également préparé par une commission permanente de la même Chambre.

tions, dans le délai de dix jours, il devient loi, comme s'il avait reçu l'approbation explicite du Président, à moins que le Congrès ne s'ajourne dans l'intervalle.

Attributions du Congrès étrangères au pouvoir législatif.

— Le Sénat participe au pouvoir exécutif, lorsqu'il intervient, en vertu de la Constitution, pour ratifier les traités et pour approuver les nominations des principaux fonctionnaires faites par le Président.

Les deux Chambres peuvent être appelées, en outre, à exercer certaines attributions judiciaires pour statuer sur les cas de prévarication ou d'indignité du Président des Etats-Unis, des ministres, des juges et autres fonctionnaires publics. Dans ce cas, il appartient à la Chambre des Représentants seule de prononcer la mise en accusation (*impeachment*). Le Sénat siège ensuite comme Haute Cour de justice pour prononcer le jugement, lequel comporte, comme unique sanction, la révocation et la déclaration d'incapacité de remplir aucune charge et de jouir d'aucun des avantages et d'aucun des honneurs dont la disposition appartient aux Etats-Unis. Le coupable est ensuite renvoyé, s'il y a lieu, devant les cours ordinaires. Lorsqu'il s'agit du Président des Etats-Unis, le Sénat siège sous la présidence du *Chief Justice* de la Cour Suprême.

III. — Pouvoir exécutif. — Administration.

Le Président des Etats-Unis. — Le pouvoir exécutif est attribué par la Constitution au Président des Etats-Unis, avec le concours du Sénat, nécessaire dans un certain nombre de cas.

Le Président, ainsi que le Vice-Président, qui doit le remplacer éventuellement, est élu pour quatre ans, c'est-à-dire pour la durée de deux périodes législatives, par un corps électoral spécial, formé de délégués élus eux-mêmes par le peuple de chacun des Etats.

Il n'y a pas lieu d'insister ici sur les attributions politiques du Président des Etats-Unis (commandement des armées et de la milice des Etats convoquées pour le service des Etats-Unis, droit de sursis et de grâce, direction exclusive des relations extérieures, conclusion des traités avec l'avis du Sénat, convocation du Congrès en sessions extraordinaires, droit de *veto* législatif, etc.); mais il entre dans le cadre de cette étude de signaler son rôle comme chef de l'administration fédérale et de donner quelques détails sur l'organisation de cette administration.

Comme chef de l'administration, le Président choisit et nomme, avec le consentement du Sénat, les ambassadeurs et les autres ministres, notamment les chefs de tous les départements exécutifs, les consuls, les juges de la Cour Suprême et tous les autres magistrats et fonctionnaires des Etats-Unis, dont les fonctions ont été instituées par la loi, et pour la nomination desquels la Constitution n'a pas autrement pourvu. Toutefois, le Congrès peut attribuer, soit au Président seul, soit aux Cours de justice, soit aux chefs des départements exécutifs, la nomination aux fonctions et emplois d'ordre inférieur qu'il désigne. La Constitution est muette au sujet du droit de révocation des fonctionnaires et employés ; il est pratiquement admis aujourd'hui que ce droit peut être exercé par le Président, sans qu'il soit besoin du consentement du Sénat. En l'absence du Sénat, le Président pourvoit aux emplois vacants en vertu de commissions valables jusqu'à la fin de la session suivante du Congrès.

L'initiative de la nomination à toutes les fonctions et à tous les emplois, à l'exception de ceux qui se rattachent directement au Congrès, appartient donc au Président ou à ses subordonnés. Le Sénat, qui peut refuser d'accepter son choix pour les principales charges, n'a le droit de lui en imposer aucun.

En pratique, le Président choisit librement ses ministres ; mais, pour la nomination à tous les autres emplois, sa li-

berté est entravée par les usages traditionnels auxquels les divers partis sont également attachés. Le système du *patronage* fait encore partie des mœurs politiques des États-Unis, auxquelles le Président ne peut complètement se soustraire. Il existe en outre certaines règles traditionnelles pour la répartition des emplois de l'administration centrale entre les divers États.

Le Président peut exiger des avis et rapports écrits des chefs et des principaux fonctionnaires des départements administratifs. Il rend compte de temps en temps au Congrès de la situation de l'Union et lui signale les mesures qui lui paraissent nécessaires ou opportunes.

Le Président est seul responsable devant la nation, plutôt que devant le Congrès, de l'exercice du pouvoir exécutif et du fonctionnement de tous les services administratifs.

Départements exécutifs. — Cabinet. — Les Ministres, chefs des divers départements, ne forment pas un cabinet, dans le sens attribué à ce mot par les constitutions parlementaires européennes. Ils n'ont aucune responsabilité collective, et sont uniquement et individuellement responsables devant le Président, dont ils sont les collaborateurs ou les délégués, préposés par lui, et sous sa responsabilité, à la direction des divers services administratifs. Comme tous les autres fonctionnaires des États-Unis, ils ne peuvent appartenir à aucune des deux Chambres ; ils ne peuvent y prendre part à aucune discussion, n'ont pas à y défendre les actes de leur administration, et n'y ont même pas leur place.

A la tête des principaux départements administratifs sont placés les hauts fonctionnaires suivants, ayant rang de Ministres :

1^o Le Secrétaire d'État (*Secretary of State*), chargé de la politique générale, des Affaires étrangères, de la publication des lois, de la garde du sceau des États-Unis, des rapports directs entre le Président des États-Unis et les gouvernements des États et des Territoires.

2° Le Secrétaire de la Trésorerie (*Secretary of the Treasury*), dont les attributions, très importantes et très variées, comprennent l'étude et la préparation des mesures concernant la gestion financière, la perception des impôts et revenus publics, le paiement des dépenses, l'administration et le contrôle de toute la comptabilité publique, la frappe des monnaies, l'émission des emprunts et des billets du Trésor affectés à la circulation publique, la surveillance des banques nationales, l'exécution des lois relatives aux droits de douane (*Customs*), aux droits d'accise (*Internal Revenue*) et à la marine marchande (*Bureau of Navigation*), l'inspection des bateaux à vapeur, la statistique du commerce et de la navigation, la construction des édifices publics des Etats-Unis (douanes, bureaux de poste, cours de justice fédérale, hôtels des monnaies, etc.), le service des phares et du balisage des côtes maritimes, des lacs et des rivières, le service du sauvetage, la topographie et l'hydrographie des côtes maritimes (*Coast and Geodetic Survey*), la publication des annuaires de marée et cartes marines des Etats-Unis, les hôpitaux pour la marine du commerce.

3° Le Secrétaire de la Guerre (*Secretary of War*), dont le département comprend le recrutement et l'administration de l'armée, la construction, l'entretien et l'armement des ouvrages de fortification, les hôpitaux militaires, l'amélioration des rivières et des ports, le service topographique et hydrographique des grands lacs, le service des signaux et de la télégraphie militaires (*Signal Office*).

4° L'*Attorney General*, chef du département de la justice, dont l'autorité s'exerce sur tous les fonctionnaires chargés de l'action publique et de la défense des intérêts des Etats-Unis devant les cours de justice, et qui remplit, en outre, les fonctions de conseil juridique du Président et de tous les départements administratifs des Etats-Unis.

5° Le *Postmaster General* (1) ou chef de l'administration

(1) Les quatre premiers départements avaient seuls été organisés à

des Postes, dont la situation emprunte une haute importance dans la politique intérieure au nombreux personnel dont il dispose, réparti sur toute l'étendue du territoire.

6° Le Secrétaire de la Marine (*Secretary of the Navy*), chef du service de la marine militaire, comprenant le commandement et l'administration du personnel et du matériel de la flotte, la construction, l'entretien et l'administration des arsenaux, des chantiers de construction navale et des bâtiments de guerre, le service de l'observatoire et du bureau hydrographique, la publication de l'almanach nautique et des cartes marines étrangères, les hôpitaux de la marine de guerre.

7° Le Secrétaire de l'Intérieur (*Secretary of the Interior*), dont les attributions comprennent les services des brevets d'invention (*Patent Office*), des pensions (*Pension Office*), des terres publiques (*Land Office*), des affaires indiennes, des recensements décennaux (*Census*), le contrôle des chemins de fer subventionnés (*Pacific Railroads*), les statistiques et informations concernant l'instruction publique, les recherches géologiques et la statistique minérale, l'administration de divers établissements de bienfaisance, d'éducation et de correction.

8° Le Secrétaire de l'Agriculture (*Secretary of Agriculture*) spécialement chargé de la statistique agricole et forestière, des recherches et publications intéressant l'agriculture, des expériences sur les engrais, sur les semences et les plantations, des études sur les insectes nuisibles, sur les maladies contagieuses des bestiaux et sur les moyens de les prévenir, de l'inspection des animaux importés et exportés, des observations météorologiques, de la prévision des temps et des crues, des signaux et autres moyens de publicité employés pour porter les informations météorologiques à la connaissance de l'agriculture, du commerce et de la navigation.

l'origine ; les quatre autres ont été successivement créés, dans l'ordre où ils sont énumérés ci-dessus.

A côté de ces grands départements ministériels fonctionnent diverses institutions successivement créées par les lois :

Le Département du Travail, dirigé par le *Commissioner of Labor*, qui centralise les renseignements statistiques et les informations diverses concernant les conditions du travail, les grèves, les contestations entre employés et patrons, etc. ;

La Commission du Commerce entre les Etats (*Interstate Commerce Commission*), spécialement chargée d'assurer l'exécution de la loi de 1887, qui a institué un contrôle spécial sur les compagnies de chemins de fer et de navigation dont le trafic s'étend à la fois sur plusieurs Etats ou franchit les limites de l'Union ;

La Commission du Service civil (*Civil Service Commission*) créée par l'acte de 1883, relatif à la réforme du Service civil, dont il sera question ci-après ; etc.

Personnel administratif — Service civil. — Le personnel des fonctionnaires et employés des Etats-Unis se divise en plusieurs catégories.

Un petit nombre d'emplois, créés autour des deux Chambres pour le fonctionnement des services accessoires que comporte le mécanisme législatif, relèvent uniquement de l'autorité de l'une des deux Chambres ou du Congrès, suivant la nature des emplois. Les titulaires des emplois principaux sont élus par l'une des Chambres ou par le Congrès ; les autres sont nommés par les présidents du Sénat ou de la Chambre des Représentants, par les présidents des commissions ou par les chefs de service élus.

Tous les autres fonctionnaires, et même les magistrats de l'ordre judiciaire sont nommés par le pouvoir exécutif, avec ou sans le concours du Sénat.

Les juges de la Cour Suprême et des autres cours fédérales sont nommés par le Président des Etats-Unis avec le consentement du Sénat et occupent leur siège *during good behavior*, c'est-à-dire autant qu'ils n'en ont pas été jugés indignes à la

suite d'une mise en accusation (*impeachment*). En pratique, ils sont nommés à vie et forment une magistrature inamovible.

Les officiers commissionnés des armées de terre et de mer obtiennent leur grade à la suite d'examens dont les conditions sont définies par la loi. Ils sont à peu près indépendants des variations politiques. C'est le cas des officiers du génie fédéral, chargés, comme chefs de district, de l'exécution des travaux d'amélioration des rivières et des ports.

Toutes les autres fonctions, tous les autres emplois, formant ce que l'on appelle le Service civil des États-Unis, étaient avant 1883 placés sous le régime arbitraire du *patronage*. Tous ces emplois étaient constitués, suivant le terme adopté par l'usage, à l'état de dépouilles (*spoils*), au profit de l'influence politique prédominante. Les inconvénients résultant de l'instabilité des fonctions et du défaut d'aptitude de la plupart des titulaires devinrent assez manifestes pour provoquer un mouvement de l'opinion qui aboutit au vote par le Congrès de la loi de 1883 (*Pendleton bill*). Cette loi prescrivit une classification des services et organisa, sous la direction d'une commission spéciale (*Civil Service Commission*) assistée d'un examinateur en chef, un système d'examens publics pour apprécier la capacité et les aptitudes des candidats aux diverses catégories d'emplois qu'elle se proposait de soustraire à l'arbitraire du patronage politique. La réglementation de détail et l'extension à donner aux dispositions de la loi sont laissées à la discrétion du Président des États-Unis, aidé de la Commission du Service civil.

Les dispositions de la loi de 1883 ne s'appliquent pas aux fonctions et emplois dont les titulaires sont nommés directement par le Président avec le consentement du Sénat (ministres, ambassadeurs, consuls, hauts fonctionnaires de l'administration centrale, receveurs et autres principaux fonctionnaires des douanes, maîtres de poste des trois premières classes, etc.); elles ne s'appliquent pas non plus aux emplois inférieurs, occupés par des agents dont les

services sont ceux de simples ouvriers ou hommes de peine.

Elles établissent dans les diverses branches de l'administration une distinction entre les services classifiés (1) et non classifiés. A l'origine, les obligations imposées par la loi s'appliquaient seulement aux services classifiés des départements ministériels de Washington, des douanes et des postes ; elles ont été étendues successivement à presque tous les autres services, et, pour chaque service, à un nombre croissant d'emplois.

Les candidats pour les emplois de toute nature, compris dans les services classifiés et soumis aux dispositions de la loi de 1883, sont tenus de passer des examens dont les programmes et conditions sont déterminés suivant la nature et l'importance de l'emploi (2).

Lorsqu'une vacance se produit dans un emploi, le fonctionnaire chargé d'y pourvoir doit s'adresser à la Commission du Service civil ou au bureau d'examen compétent, qui transmet les noms des trois premiers candidats non encore placés, figurant sur la liste d'admission dressée à la suite du dernier concours. L'un de ces trois candidats doit être nommé au poste vacant. Toute nomination est faite pour une période d'épreuve de six mois, à la fin de laquelle elle est confirmée, s'il y a lieu.

Quelques-uns des emplois compris dans les services classifiés sont exceptés de l'obligation de l'examen, et il est pourvu arbitrairement à la nomination des titulaires par les chefs de service compétents. Ce sont notamment les secrétaires particuliers ou commis de confiance des chefs de service, les caissiers des receveurs des douanes et des maîtres de poste, les comptables qui doivent fournir personnellement

(1) Dans un même service, la classification des emplois est faite d'après le chiffre des appointements ; la classification varie suivant les services.

(2) Les candidats doivent satisfaire à certaines conditions d'âge, de santé, etc. Pour un grand nombre d'emplois de bureau, les femmes sont admises aussi bien que les hommes. Certains privilèges sont réservés aux anciens militaires.

caution ou qui dépendent de fonctionnaires répondant de la fidélité de leur gestion, etc.

Un petit nombre d'emplois donnent lieu à un examen sans concours (*non competitive examination*). Les fonctionnaires chargés de nommer à ces emplois désignent les candidats, qui ne peuvent être nommés qu'après avoir passé un examen satisfaisant devant la commission. Il est d'ailleurs procédé de cette manière pour les autres emplois classifiés, à défaut de candidats ayant satisfait aux conditions du concours.

Les règles applicables à la nomination des agents s'appliquent également à la promotion aux classes supérieures.

En 1895, les services soumis au régime de la loi de 1883 étaient répartis entre six branches de l'administration, qui comprenaient 51.736 agents, savoir :

DÉSIGNATION DES SERVICES SOUMIS À LA CLASSIFICATION	AGENTS CLASSÉS			AGENTS EXCLUS DU CLASSEMENT	
	soumis au concours	soumis à l'examen, mais non au concours	exemptés de tout examen	comme soumis à la nomination du président ou pour un autre motif	comme simples ouvriers ou hommes de peine
1 ^o Administration centrale (1)	9,273	154	1,177	88	1,173
2 ^o Service des douanes (2) . .	3,604	11	141	87	241
3 ^o Service postal (3)	21,836	»	668	609	600
4 ^o Service des transports postaux sur les chemins de fer	7,357	»	93	»	10
5 ^o Service indien	697	»	2	»	»
6 ^o Service du revenu intérieur	2,939	»	»	976	»
	45,706	165	2,081	1,760	2,024

(1) Services classifiés des huit ministères et autres institutions administratives de Washington.

(2) Emplois classifiés dans les districts douaniers où le nombre de ces emplois est égal ou supérieur à 20.

(3) Emplois classifiés au-dessous du grade de maître de poste dans tous les bureaux de poste organisés pour la distribution gratuite des courriers à domicile.

Les chiffres du tableau précédent sont empruntés au rapport de la Commission du Service civil pour l'année 1895; le même rapport porte à 152.363 le nombre des fonctionnaires et employés non compris dans les branches du Service civil soumises à la classification.

Dans ce chiffre, les membres et employés du Congrès, qui ne font pas, à proprement parler, partie du Service civil, figurent au nombre de 1.500 et ceux du département judiciaire au nombre de 2.666.

Les fonctions et emplois qui sont à la nomination du Président des Etats-Unis sont au nombre de 4.936, dont 97 à Washington, et 4.839 en dehors de Washington. Parmi ces derniers figurent les membres du personnel diplomatique et consulaire, au nombre de 347, les maîtres de poste des 1^{re}, 2^e et 3^e classes, au nombre de 3.428 (1), les receveurs des douanes (*collectors of customs*) ainsi que les principaux fonctionnaires de chaque district douanier (*naval officers, surveyors et appraisers*), au nombre de 363, les juges, au nombre de 125, les *attorneys et marshalls* de district, au nombre de 152, et 15 juges de paix.

La décision présidentielle du 6 mai 1896, en appliquant les dispositions de la loi de 1883 à un grand nombre de services nouveaux, a réparti désormais les services classifiés en cinq branches : service départemental, — service des douanes, — service des postes, — service de l'imprimerie du gouvernement, — service du revenu intérieur.

Le service départemental comprend (à l'exception des fonctionnaires nommés par le Président avec le concours du Sénat, et des agents dont l'emploi est celui de simples ouvriers ou hommes de peine) tous les agents des services ci-après : administration centrale des ministères, des commis-

(1) Les maîtres de poste de la classe inférieure (4^e) sont nommés par le *Postmaster General*.

sions et bureaux résidant à Washington, — service des transports postaux par chemin de fer, — service indien, — agences du service des pensions, — inspection des bateaux à vapeur, — hôpitaux maritimes, — sauvetage, — frappe des monnaies et bureaux d'essai, — service maritime des douanes (*revenue cutter service*), — garde et entretien des édifices publics, — sous-trésoreries, — service des ingénieurs en général (non compris les officiers appartenant à l'armée).

Comme conséquence de cette extension donnée à la loi de 1883, le nombre des emplois soumis aux règles de recrutement du Service civil, était, à la fin de 1897, porté à 84.000 environ.

IV. — Pouvoir judiciaire.

Compétence du pouvoir judiciaire des Etats-Unis. — D'après la Constitution, la compétence de l'autorité judiciaire fédérale s'étend à toute cause, en droit ou en équité, dont le jugement repose sur la Constitution, sur les lois fédérales, ou sur les traités passés par les Etats-Unis (1) ; à toute cause intéressant les ambassadeurs, ministres et consuls ; aux causes d'amirauté et de juridiction maritime ; à toute contestation dans laquelle les Etats-Unis sont partie ; à toute contestation entre différents Etats, ou entre les citoyens de différents Etats, entre les étrangers et les citoyens des Etats-Unis, etc.

Juridiction ordinaire : Cour Suprême, — Cours de circuit, — Cours de district. — La Cour Suprême, instituée par la Constitution elle-même, et les cours inférieures, qui peu-

(1) Elle s'applique notamment à la répression des actes criminels et délits commis en violation de la Constitution, des lois fédérales et des traités.

vent être établies par le Congrès, sont investies de la plénitude du pouvoir judiciaire des États-Unis.

Sauf l'exception que l'on signalera plus loin, la loi fédérale ne reconnaît qu'un seul système de tribunaux, appelés à statuer également sur les causes d'ordre civil, commercial, administratif et criminel.

Ces tribunaux présentent trois degrés de juridiction : cours de district, cours de circuit et Cour Suprême.

La *Cour Suprême* a juridiction initiale, en vertu de la Constitution, dans toutes les causes intéressant les ambassadeurs, les autres ministres et les consuls, et dans toute cause où l'un des États est partie. Dans les autres affaires, elle a juridiction d'appel sur les questions de droit et de fait, sous réserve des exceptions et règlements qui peuvent être faits par le Congrès.

Les règles de procédure établies par la loi (1) déterminent pour chaque cour, suivant la nature et l'importance des causes, dans quels cas elles ont juridiction initiale ou de première instance, et dans quels cas elles doivent fonctionner comme tribunaux d'appel ; elles déterminent également les cas où les jugements sont rendus en dernier ressort et ceux où ils peuvent être révisés, soit devant la même cour, soit devant un tribunal d'ordre supérieur. Elles spécifient enfin les cas où les arrêts et jugements des cours d'État doivent être déférés d'office à la Cour Suprême, pour lui permettre d'exercer son contrôle au point de vue de l'interprétation et de l'application de la Constitution et des lois fédérales.

On a déjà signalé (2) l'autorité souveraine de la Cour Suprême pour interpréter la Constitution et statuer, au point

(1) Les détails de l'organisation et de la procédure judiciaire ont été déterminés par l'acte judiciaire de 1789, qui a subi, depuis cette époque, quelques modifications et amendements.

(2) Voir page 10.

de vue constitutionnel, sur la validité des lois fédérales, des constitutions et des lois d'Etat.

La Cour Suprême comprend neuf juges, savoir : un *Chief Justice*, président de la Cour, et huit *associate justices*. Chacun de ces juges est attaché à l'un des neuf circuits judiciaires, entre lesquels se divise le territoire entier des États-Unis. L'*Attorney General*, chef du département de la justice, exerce, par lui-même ou par ses suppléants (*Solicitor General* et *Assistant Attorney General*), le rôle du ministère public devant la Cour Suprême et représente devant cette Cour les intérêts des États-Unis dans toutes les affaires où ils sont partie.

Le *Marshall*, officier judiciaire chargé de l'exécution des arrêts, et le *Clerk* ou greffier sont nommés par la Cour. Celle-ci nomme également son *Reporter*, chargé de rédiger et de transcrire les comptes rendus des affaires jugées par la Cour Suprême (1).

Les juges de circuit (*circuit judges*) sont au nombre de deux ou de trois pour chacun des neuf circuits judiciaires, non compris l'*associate justice* de la Cour Suprême attaché au circuit. Lorsque la cour de circuit fonctionne comme tribunal d'appel, elle doit être tenue par l'*associate justice* de la Cour Suprême assisté de deux juges de circuit. Un seul de ces juges suffit pour tenir la cour de circuit, lorsqu'elle siège comme tribunal de première instance.

Les commissaires institués près des cours de circuit (*commissioners of the circuit court*) exercent les fonctions d'officiers judiciaires pour l'accomplissement de divers actes

(1) Le recueil des arrêts de la Cour Suprême est réparti en différentes séries comprenant les arrêts collationnés par les différents *Reporters* successifs de la Cour, et désignées respectivement par le nom du *Reporter* correspondant. Les volumes de chaque série sont l'objet d'un numérotage spécial. Toute référence à un arrêt de la Cour se fait en rappelant, après le nom de la partie plaignante et de la partie défenderesse, le n° du volume, le nom du *Reporter* et le n° de la page où se trouve l'arrêt; exemple : *Cohen v. Virginia*, 6 *Wheaton*, 264.

de procédure (prestations de serment, informations, enquêtes, etc.). La loi leur a conféré en outre certaines attributions spéciales. On les désigne habituellement sous le nom de commissaires des Etats-Unis (*U. S. Commissioners*).

Le rôle du ministère public devant la cour de circuit est tenu par l'attorney de district (*district attorney*), lequel a en outre pour mission de représenter les Etats-Unis dans toute affaire où ils sont partie.

Le territoire des Etats-Unis est divisé en soixante-douze districts judiciaires (1898). Un juge spécial (*district judge*), résidant dans chaque district, tient les cours de district, qui sont les cours inférieures de la juridiction fédérale. A chaque district sont attachés plusieurs officiers judiciaires qui ne participent pas à l'inamovibilité des magistrats ; ce sont l'*attorney* qui remplit devant la cour de district les mêmes fonctions que devant la cour de circuit, le *marshall*, chargé de faire exécuter les jugements et le *clerk* ou greffier. L'*attorney* et le *marshall* de district sont nommés par le Président des Etats-Unis avec l'approbation du Sénat ; ils sont placés sous l'autorité de l'Attorney Général. Le *clerk* est nommé par la Cour elle-même.

Lois appliquées par les Cours fédérales. — Les lois que les cours fédérales peuvent avoir à appliquer suivant les circonstances, énumérées dans l'ordre qui, en cas de contradiction, indique leur rang de priorité, sont : la Constitution fédérale des Etats-Unis, les lois fédérales, les constitutions des Etats, les lois ou statuts des Etats, enfin, à défaut de législation positive gouvernant l'espèce, la *common law* et l'équité (1),

(1) On sait qu'il faut entendre sous le nom de *common law* tout un ensemble de coutumes et de traditions consacrées et développées par les décisions judiciaires rendues dans des cas analogues par les tribunaux compétents, et sanctionnées par le consentement général. L'autorité de la *common law* s'étend au civil et au criminel ; elle est essentiellement for-

dont l'origine remonte aux traditions juridiques de la Grande-Bretagne.

Jurisdiction exceptionnelle. — Court of Claims. — La compétence générale attribuée aux cours fédérales ne s'étend pas aux actions qui pourraient être intentées par des particuliers

maliste et comporte une procédure compliquée, rigoureuse, souvent très longue et très coûteuse, qui exige l'intervention du jury pour l'appréciation de toutes les questions de fait.

Le formalisme de la *common law*, la complication et la lenteur de sa procédure, l'étendue restreinte de son domaine, les moyens d'action limités dont elle dispose ne lui permettent pas d'assurer dans tous les cas à la partie lésée la protection de ses intérêts et un remède convenable au tort qui lui est causé ; elle ne se prête pas notamment aux mesures préventives et conservatoires, qui, dans bien des cas, permettraient, sur l'ordre du juge, par le maintien ou le rétablissement des choses en l'état, d'éviter un préjudice irréparable de sa nature.

Pour suppléer aux lacunes de la *common law*, la tradition anglaise admettait le principe du recours au Roi, source de toute justice, dont l'autorité souveraine restait toujours maîtresse d'examiner librement les causes qui lui étaient soumises et de prononcer discrétionnairement suivant la justice et l'équité, sans être astreinte à aucune considération de forme ou de tradition juridique. Avec le développement et les progrès de la nation, le recours à la personne du Roi, devenu pratiquement impossible, s'est conservé à l'état de fiction et s'est transformé en instance devant les *Cours de Chancellerie* ou *Cours d'Équité*. Ces Cours, chargées de suppléer la personne souveraine, introduisirent elles-mêmes certaines règles et traditions qui constituèrent, en face de la *common law*, une jurisprudence et une procédure nouvelles avec des formes plus rapides et plus souples que la *common law*. Telle est l'origine de la juridiction et de la procédure d'*equity*. La procédure d'équité permet les mesures préventives et conservatoires que peut prendre le juge sous forme de *writ of injunction*.

La juridiction d'*amirauté*, qui s'applique à certaines causes spéciales intéressant la navigation, comporte également une procédure particulière et simplifiée, distincte de la procédure habituelle de la *common law*.

Les procédures d'équité et d'*amirauté* permettent d'éviter l'intervention du jury.

Ces traditions, importées en Amérique avec la colonisation anglaise, y sont demeurées, et les jurisprudences de *common law* et d'*equity* ont continué de se développer séparément dans chaque Etat, manifestant parfois d'un Etat à l'autre des divergences sensibles.

contre le Gouvernement des États-Unis (1), en vue d'obtenir la réparation du préjudice qui leur aurait été causé par les actes du Congrès et du pouvoir exécutif.

D'après la doctrine anglaise, le souverain, source de tout droit, ne saurait être présumé coupable d'aucun acte contraire au droit; aucun de ses actes ne saurait donner ouverture à une action contentieuse (2). Cette doctrine se combine ici avec le principe démocratique de la séparation des pouvoirs, qui a pour but d'éviter les abus d'autorité en partageant l'exercice de la souveraineté entre les divers organes du gouvernement. L'autorité judiciaire, tenue de laisser intacts les pouvoirs attribués soit à l'autorité législative, soit à l'autorité exécutive, ne saurait contrôler les actes de ces deux autorités agissant dans le domaine qui leur est assigné.

Il en résulte que l'on a longtemps refusé aux particuliers tout recours contentieux contre les actes du Congrès ou de l'autorité exécutive, en dehors des cas prévus par la Constitution ou par les lois. Tout particulier lésé ou se prétendant

Dans la *Louisiane*, où les principes du droit civil romain ont été introduits par les Français et les Espagnols dès les premiers temps de la colonisation, et où le Code Napoléon a été mis en vigueur au commencement du siècle, les règles du Code civil français doivent être considérées comme formant la base du droit local et constituant la *common law* de l'Etat.

Il faut d'ailleurs remarquer que, s'il existe dans chaque Etat une jurisprudence de *common law* et d'*équité*, il n'y a pas de *common law* ou d'*équité* des Etats-Unis, la législation fédérale étant essentiellement une législation écrite et positive contenue tout entière dans la Constitution fédérale et les actes législatifs du Congrès.

Toutes les lois générales de l'Union sont compilées et classées dans un recueil officiel désigné sous le nom de Statuts révisés des Etats-Unis (*United States Revised Statutes*).

(1) L'amendement XI de la Constitution stipule d'ailleurs, contrairement aux termes de l'article III (sect. 2), que le pouvoir judiciaire des Etats-Unis ne s'étend pas aux actions intentées à l'un des Etats par un étranger ou par les citoyens d'un autre Etat.

(2) En d'autres termes, l'Etat ne peut être actionné en justice par les particuliers; il n'est pas *suable*.

lésé par le Gouvernement ne pouvait obtenir le retrait de l'acte dommageable ou la réparation du dommage causé qu'en s'adressant soit à l'auteur de l'acte pour en obtenir la réforme, soit au pouvoir législatif, seul compétent, en dehors des cas déterminés par une loi, pour imposer une charge à l'Etat et le reconnaître débiteur.

L'examen de toutes les réclamations (*claims*) portées devant le Congrès lui imposait un travail considérable, qui lui faisait perdre un temps précieux, et pour lequel il était insuffisamment préparé, la discussion des faits et des titres ou des motifs invoqués exigeant une compétence technique ou juridique qui n'appartient pas au législateur. Le Congrès décida d'abord de s'adjoindre un conseil juridique, qui aurait à connaître de toute réclamation fondée sur les lois du Congrès, sur les règlements d'un département exécutif ou sur un contrat implicite ou explicite passé avec le gouvernement, et aussi de toute autre réclamation qui lui serait transmise par l'une des Chambres du Congrès. Telle est l'origine de la *Court of Claims* instituée par l'acte du 24 février 1855. Cette cour était composée à l'origine de trois membres : un président, portant le titre de *chief justice* et deux *associate judges*, nommés par le Président des Etats-Unis avec l'approbation du Sénat.

Sous le régime de l'acte de 1855, la *Court of Claims* n'était pas un tribunal ; elle ne rendait pas de jugements. Son rôle était purement consultatif et elle se bornait à préparer dans chaque cas la rédaction d'un acte législatif, que le Congrès pouvait adopter, modifier ou rejeter.

Ce régime n'ayant pas donné tous les résultats espérés, le Congrès crut devoir renoncer dans une certaine mesure à ses privilèges en déléguant à la *Court of Claims* le pouvoir de décision et créant ainsi un véritable tribunal administratif pour le jugement d'une partie des réclamations portées contre l'Etat.

L'acte du 3 mars 1863, qui réorganisa la *Court of Claims*,

porta à cinq le nombre de ses membres et l'appela à statuer désormais sur les réclamations dont elle avait à connaître en vertu de l'acte de 1855, sous forme de jugements définitifs, sans l'intervention du Congrès, mais sous réserve du droit d'appel devant la Cour Suprême.

Les pouvoirs conférés à la *Court of Claims* parurent encore trop restreints. Le Congrès restait seul saisi de nombreuses réclamations qui ne rentraient pas dans la compétence de la Cour et dont la nature était telle qu'il n'était pas possible d'y faire droit par la simple application des lois.

L'acte du 3 mars 1883 (*Bowman Act*) se proposa de décharger le Congrès de l'instruction de ces affaires.

La section 1 de cet acte dispose que lorsqu'une réclamation produite devant l'une des Chambres ou l'un des comités du Congrès nécessite des investigations et appréciations sur des points de fait, la Chambre ou le comité qui en est saisi peut la transmettre à la *Court of Claims* avec toutes pièces justificatives et tout document à l'appui. La Cour, sans rendre de jugement, établit les faits et adresse à la Chambre ou au comité du Congrès, un rapport d'après lequel il est statué par l'autorité législative.

L'acte de 1883 renferme encore d'autres dispositions qui augmentent l'étendue du rôle consultatif de la *Court of Claims*.

D'après la section 2, quand un département exécutif est saisi d'une réclamation portant sur des questions controversées de fait ou de droit, le chef du département peut la soumettre à la *Court of Claims* avec tout le dossier de l'affaire.

La Cour établit les faits et résout les questions de droit, puis elle adresse au département qui l'a saisie un rapport exposant le résultat de ses investigations et formulant une opinion destinée à servir de règle de conduite aux fonctionnaires intéressés.

Cette dernière disposition n'était pas sans inconvénients ; elle compromettait parfois les intérêts des particuliers en ap-

pelant la Cour à trancher par une consultation préalable, sans débat contradictoire, des questions qui pouvaient lui être soumises plus tard par la voie contentieuse. Aussi a-t-elle été modifiée par l'acte du 2 mars 1887, qui subordonne au consentement des parties le droit pour les départements exécutifs de consulter directement la Cour.

L'organisation, les attributions et la procédure de la *Court of Claims* résultent aujourd'hui de cet acte de 1887, ainsi que des dispositions des actes antérieurs cités plus haut, qu'il a laissées subsister.

D'après la première section de l'acte de 1887, la *Court of Claims*, indépendamment du rôle consultatif qu'elle tient du *Bowman Act*, a juridiction pour entendre et pour juger toutes réclamations contre les États-Unis fondées sur la Constitution fédérale, sur une loi du Congrès (sauf en matière de pensions), sur les règlements des départements exécutifs, ou sur un contrat explicite ou implicite passé avec le Gouvernement des États-Unis, et pour statuer sur toute réclamation relative à des dommages, liquidés ou non, dans des cas *not sounding in tort* (1), lorsque la partie serait fondée à deman-

(1) La *common law* prévoit deux espèces d'actions pour obtenir en justice la réparation d'un préjudice causé : l'action *ex contractu* et l'action *ex delicto*. La première correspond au préjudice causé par la violation ou l'inexécution d'un contrat explicite ou implicite ; la seconde correspond au *tort* ou dommage occasionné par violence, malveillance, négligence ou par toute autre cause, sans qu'il y ait une atteinte portée aux conditions d'un contrat ou aucun fait assimilable.

La loi n'attribue juridiction générale à la *Court of Claims* que dans le premier cas ; c'est le seul où elle admette un recours contentieux contre les États-Unis pour dommage causé.

Le *tort* n'existe pas et ne peut même être supposé de la part du souverain ; il ne saurait donc y avoir d'action possible intentée judiciairement contre les États-Unis dans un cas *sounding in tort*.

Toute réclamation basée sur un prétendu tort de l'État ne pourrait être admise que si elle est accueillie spontanément par l'État lui-même, c'est-à-dire par le Congrès, qui, sous ce rapport, a seul qualité pour agir en son nom. Il en serait ainsi, par exemple, pour une réclamation motivée par un fait d'abordage imputé à un navire appartenant aux États-Unis.

der réparation contre les États-Unis devant une cour de loi, d'équité ou d'amirauté, si les États-Unis étaient susceptibles d'être actionnés en justice. La *Court of Claims* a encore juridiction pour prononcer sur toutes demandes reconventionnelles, réclamations pour dommages liquidés ou non, ou autres demandes quelconques produites par le Gouvernement en réponse à une action intentée contre les États-Unis devant la Cour (1).

Une réclamation n'est recevable que si elle est produite dans le délai de six ans à partir du fait qui a donné naissance au droit invoqué.

L'action de la Cour ne peut s'exercer que sous forme d'allocation d'une indemnité pécuniaire; elle ne peut réformer l'acte qui a donné lieu à la plainte, ni en supprimer les effets.

L'acte de 1887 a introduit une innovation importante. Pour décharger la *Court of Claims*, qui ne pouvait suffire à l'examen de toutes les affaires dont elle était saisie (surtout en matière postale), et, tout en lui laissant compétence dans tous les cas spécifiés ci-dessus, il attribue une juridiction concurrente aux cours de district, dans les affaires dont l'importance ne dépasse pas 1.000 dollars (5.200 francs), et aux cours de circuit dans les affaires dont l'importance va jusqu'à 10.000 dollars (52.000 francs). Les cours de district et de

(1) Ces dispositions ne s'appliquent qu'à la juridiction habituelle et normale de la Cour. Le Congrès a pris l'habitude de la consulter dans la plupart des cas où les réclamants, ne pouvant invoquer aucun titre légal, s'adressent sous la forme gracieuse à la discrétion ou à la libéralité du législateur pour obtenir décharge ou réparation des conséquences onéreuses résultant d'un accident, d'un contrat trop rigoureux, etc. Tantôt le Congrès se borne à charger la Cour d'établir les faits, tantôt il lui demande de formuler son avis, tantôt il lui délègue expressément son pouvoir de décision. La Cour est ainsi appelée à statuer dans certains cas où l'action, considérée comme *sounding in tort*, ne rentre pas dans sa juridiction régulière et notamment dans les cas d'abordages cités dans la note précédente.

circuit, exerçant la juridiction de la *Court of Claims*, sont dispensées, comme dans les affaires d'équité et d'amirauté, du concours du jury.

Les recours contre les jugements prononcés par la *Court of Claims*, ou par les autres cours statuant sur les objets dévolus à cette juridiction spéciale, sont portés par voie d'appel devant la Cour Suprême. Il ne peut y avoir appel que sur la question de droit. Le délai d'appel est de trois mois. Les recours des particuliers ne sont recevables que pour les affaires dont l'importance dépasse 5.000 dollars (26.000 francs). Le recours des Etats-Unis peut s'exercer dans tous les cas.

Les Etats-Unis sont représentés devant la *Court of Claims* par l'Attorney Général ou par ses suppléants et devant les autres cours par l'attorney de district. L'Attorney Général décide dans tous les cas s'il y a lieu, pour les Etats-Unis, de faire appel devant la Cour Suprême.

Il a paru intéressant d'entrer dans quelques détails sur l'organisation de la *Court of Claims* et sur les développements successivement donnés à la juridiction de cette Cour, que l'on peut considérer comme un véritable tribunal administratif.

A ce titre elle est appelée à jouer un rôle important dans les contestations provoquées par l'exécution des travaux des voies navigables, soit qu'il s'agisse des dommages causés par ces travaux, soit qu'il s'agisse des réclamations formulées par les entrepreneurs qui ont contracté avec les Etats-Unis.

Mais il convient de remarquer que la compétence de la *Court of Claims* résulte moins de la nature de la cause que de la qualité de la partie attaquée. Dans toute contestation entre les particuliers et les Etats-Unis, ce tribunal ne peut être saisi que par les particuliers, les Etats-Unis ne pouvant prendre l'initiative d'une instance quelconque autrement que devant les tribunaux ordinaires. Les Etats-Unis attaqués devant la *Court of Claims*, peuvent d'ailleurs produire devant cette Cour toute demande reconventionnelle et obtenir jugement en leur faveur.

L'acte de 1887 provoque une autre observation. Il dénote une tendance manifeste du Congrès à abandonner les anciennes prérogatives du souverain et à renoncer, en matière de *claims* contre les Etats-Unis, à la juridiction d'une cour d'exception, pour attribuer, même dans ce cas, la compétence aux cours fédérales ordinaires.

V. — Finances.

Compétence exclusive du pouvoir législatif pour l'établissement des budgets. — Les attributions financières du Gouvernement fédéral sont essentiellement du domaine de l'autorité législative.

Le Congrès seul a pouvoir d'établir les taxes, droits, impôts ou contributions directes et indirectes, d'autoriser des emprunts au nom des Etats-Unis et de pourvoir au paiement de la dette ainsi contractée ; d'autre part, aucune dépense ne peut être faite sur les fonds du Trésor public, si ce n'est en vertu d'un crédit (*appropriation*) ouvert par une loi.

Le Congrès, ayant seul l'initiative des lois, a seul l'initiative officielle de toutes les mesures financières. Cette initiative est même réservée à la Chambre des Représentants pour tout projet de loi relatif à l'établissement des impôts (1), le Sénat ayant d'ailleurs le droit d'amendement pour les *bills* de cette nature, aussi bien que pour les autres.

Le Secrétaire de la Trésorerie adresse chaque année au Congrès un rapport exposant la situation des revenus et des dépenses publiques, et l'état de la dette ; il y ajoute, s'il y a lieu, ses observations sur le système des impositions et indique les améliorations qu'il lui paraîtrait convenable d'y apporter. Il adresse au Congrès ce que l'on appelle sa *lettre annuelle*, qui comprend les évaluations, faites par les divers départements ministériels, des sommes jugées nécessaires

(1) Voir la note 1 de la page 19.

pour le fonctionnement des services publics des États-Unis pendant l'année suivante (1). Ses relations officielles avec le Congrès se bornent à cette communication écrite, qu'il ne peut appuyer d'aucune intervention publique dans les débats. Pour tout le reste, la préparation des lois de finance appartient uniquement au Congrès et les indications fournies par les représentants du pouvoir exécutif n'ont de valeur qu'à titre de simple renseignement.

Budget des recettes. — Tout ce qui se rapporte au budget des recettes rentre dans les attributions d'une même commission de la Chambre des Représentants, la commission permanente des voies et moyens (*Committee on Ways and Means*), l'une des plus importantes, dont le président est toujours l'un des membres les plus influents de la majorité parlementaire. Cette commission prépare et propose à la Chambre tous les *bills* relatifs à la création des nouveaux impôts et à la perception des diverses taxes déjà en vigueur. Son travail est indépendant de celui des diverses commissions qui peuvent concourir à l'établissement du budget des dépenses.

Les propositions de la commission des voies et moyens sont examinées et discutées d'abord par la Chambre réunie en *Committee of the whole House*, puis donnent lieu à une discussion et à un vote en séance publique.

Le *bill* voté par la Chambre est adressé au Sénat qui, après examen par la commission des finances, l'adopte avec ou sans amendement. Dans le cas d'amendement, le *bill* est retourné à la Chambre et donne lieu à un nouvel examen et à une nouvelle discussion. Si les deux Chambres ne se mettent pas d'accord en seconde délibération, une commission mixte des deux Chambres, composée de trois Sénateurs et trois

(1) L'année fiscale commence au 1^{er} juillet de chaque année pour finir au 30 juin de l'année suivante.

Représentants, est nommée pour préparer un *bill de conciliation*, qui généralement est adopté sans discussion nouvelle par les deux Chambres. Le *bill* est alors soumis dans la forme habituelle à l'approbation du Président des États-Unis.

La Constitution laisse une très grande latitude au Congrès pour l'établissement des impôts fédéraux ; elle autorise les impôts personnels ou de capitation, les impôts directs et les impôts indirects. Mais, d'une part, la section 3 de l'article 1^{er} dispose que les taxes directes seront réparties entre les divers États, de même que le nombre des Représentants de la Chambre, en raison de leur population et du nombre des habitants jouissant de la franchise électorale (1). D'autre part, la section 8 du même article prescrit que les droits, impôts et accises (c'est-à-dire les contributions indirectes) doivent être uniformes pour toute l'étendue de l'Union.

Aucun impôt personnel n'a jamais été établi par le Congrès.

Jusqu'à la guerre de la sécession, presque tous les impôts des États-Unis rentraient dans la classe des contributions indirectes, frappant l'introduction des marchandises étrangères, la fabrication ou la vente de certains objets de consommation. Pour faire face aux dépenses de la guerre, le Congrès a établi transitoirement, en 1861, certaines taxes directes sur la propriété et une taxe sur le revenu (*income tax*). Ces impôts ont disparu avec les circonstances qui les avaient fait établir (2).

(1) En d'autres termes, les impôts directs doivent être des impôts de répartition entre les États.

(2) En 1898, pour faire face aux dépenses de la guerre contre l'Espagne, le Congrès dut autoriser un emprunt de 400 millions de dollars et créer des ressources nouvelles pour en assurer les intérêts et l'amortissement. Les nouveaux impôts établis comprennent le doublement des droits existant déjà sur la bière et le tabac, un droit de patente sur les banquiers, changeurs et courtiers, un droit sur les théâtres, salles de concert et musées, des droits de timbre sur les quittances, actions, obligations, chèques, polices d'assurance, baux, hypothèques, etc., des droits sur les raffineries de pétrole et de sucre, une taxe sur le thé importé,

Depuis 1871 et jusqu'en 1894, il n'a été conservé que des impôts indirects rentrant presque tous dans les deux grandes classes suivantes : *droits de douane* sur les marchandises importées de l'étranger, *droits d'accise* (*internal revenue*) sur certains objets de fabrication nationale (alcools, tabacs, boissons fermentées, oléomargarine).

En 1894, l'équilibre du budget se trouvant sérieusement menacé par l'augmentation des dépenses et la diminution des recettes des douanes, le Congrès vota un impôt direct sur une partie du revenu net des citoyens. Mais cet impôt, déclaré inconstitutionnel par la Cour Suprême, comme ne satisfaisant pas aux prescriptions de la section 3 de l'article 1^{er} cité plus haut, dut être supprimé.

Les recettes du budget fédéral se répartissaient ainsi pour l'année 1897.

Douanes	918,081,455 francs
Revenu intérieur.	762,781,625 »
Ventes de terres publiques.	4,495,821 »
Recettes diverses	122,794,994 »
Total.	1,808,153,895 » (1)

Budget des dépenses. — Le budget des dépenses est beaucoup plus complexe que celui des recettes. Les dépenses se rapportent à presque tous les objets pour lesquels des commissions permanentes ont été instituées par les Chambres et souvent aussi à des besoins nouveaux et accidentels, pour

enfin un droit de succession. Ces taxes rappellent celles qui avaient été créées lors de la guerre de sécession.

(1) Par suite des accroissements d'impôts rendus nécessaires par la guerre contre l'Espagne, les recettes ont considérablement augmenté ; elles s'établissent ainsi pour l'année 1900 :

Douanes	1,212,457,329 francs,
Revenu intérieur	1,535,705,220 »
Vente de terres publiques	14,751,792 »
Recettes diverses	186,738,089 »
Total	2,949,652,430 »

lesquels des commissions temporaires ont été créées. Le travail correspondant aux divers articles du budget des dépenses se trouve donc réparti entre un grand nombre de commissions, qui fonctionnent indépendamment les unes des autres et soumettent séparément leurs propositions au Congrès.

La préparation des divers projets de lois comportant des ouvertures de crédit (*appropriation bills*) est centralisée, il est vrai, par une commission permanente spéciale (*Committee on Appropriations*), qui prépare et soumet à la Chambre les *bills* correspondant à la fixation pour l'exercice suivant du chiffre des allocations autorisées en principe. Mais cette commission, liée par les diverses décisions du Congrès, n'a presque aucune liberté d'initiative pour l'établissement du budget des dépenses. Son rôle se borne, pour toutes les dépenses discutées séparément et reconnues nécessaires par le Congrès, à un travail de rédaction et de classement.

L'influence prépondérante appartient donc aux commissions diverses, parmi lesquelles il faut citer, outre les commissions chargées séparément des comptes et des dépenses générales des divers départements exécutifs, les commissions des pensions, des réclamations (*claims*), des affaires indiennes, des chemins de fer subventionnés (*pacific railroads*), des rivières et des ports, etc.

La dernière commission que l'on vient de citer est celle qui joue le plus grand rôle, dans la Chambre des Représentants, pour la fixation des dépenses relatives aux travaux publics des Etats-Unis, lesquels se rapportent pour la plupart aux voies navigables (1).

Les *bills* de dépenses sont préparés, comme les *bills* de recettes, sans que les commissions aient à tenir officiellement compte des documents fournis à titre de simple information,

(1) Le *bill* relatif aux rivières et aux ports (*River and Harbor bill*), préparé à la Chambre des Représentants par le *Committee on Rivers and Harbors*, est étudié au Sénat par le *Committee on Commerce*.

par les chefs des départements ministériels et rassemblés dans la lettre annuelle du Secrétaire de la Trésorerie. Il est entendu, en effet, que l'initiative de tous les *bills* appartient au Congrès seul.

Toutefois, les ministres et les principaux chefs de service peuvent être et sont effectivement appelés devant les commissions du Congrès pour y fournir des indications et explications sur les besoins de leur service. Fréquemment les rapports, plutôt officieux qu'officiels, qui s'établissent ainsi entre la législature et l'administration, se bornent aux conférences des chefs de service avec les présidents des commissions. Lorsque la Chambre des Représentants ne donne pas satisfaction aux besoins les plus pressants des services publics, les ministres s'adressent officieusement aux commissions du Sénat ou plutôt aux présidents de ces commissions pour faire rétablir les crédits jugés nécessaires. En cas d'échec définitif, ils se trouvent souvent obligés de provoquer dans la session suivante le dépôt d'un *bill* de déficit (*deficiency bill*) pour parer aux insuffisances des allocations attribuées à tel ou tel département.

Quoique les projets de lois comportant des dépenses puissent, d'après la Constitution, émaner des deux Chambres, les *bills* d'appropriation, qui seuls comportent l'ouverture des crédits et le droit d'engager les dépenses, sont préparés en premier lieu par la commission des appropriations de la Chambre des Représentants. La procédure suivie est alors la même que pour les *bills* des recettes. L'examen de détail au Sénat est confié à la commission des appropriations de cette assemblée.

Parmi les dépenses, les unes peuvent être considérées comme des dépenses régulières et normales, destinées à assurer des services permanents, parce qu'elles ont déjà été ordonnées et arrêtées en principe pour le présent et pour l'avenir par des lois générales du Congrès. Le vote des crédits correspondants n'est guère qu'une affaire de forme et les départements exécutifs sont autorisés à les engager dès le com-

mencement de l'exercice, sans qu'il soit nécessaire d'attendre un vote spécial et préalable.

Les dépenses relatives à l'amortissement et aux intérêts de la dette, à la solde des officiers de l'armée et de la marine, au traitement des fonctionnaires et agents dont les emplois et les émoluments ont été déjà fixés par la loi (*civil establishment*) se trouvent dans ce cas. Il en est ainsi également de quelques dépenses relatives aux travaux publics, par exemple celles qui s'exécutent sur *appropriations indéfinies* (1).

Mais la plus grande partie des dépenses relatives aux travaux des voies navigables ne rentrent pas dans cette catégorie ; les travaux ne peuvent être engagés qu'après ouverture des crédits.

Les dépenses relatives à l'année 1897 se répartissaient ainsi :

Dépenses du département de la guerre.	254,541,388 fr.
» du département de la marine	179,720,039 »
» du service des indiens . .	67,687,370 »
» du service des pensions . .	733,476,453 »
» des intérêts de la dette publique.	196,513,772 »
» des divers services civils . .	470,086,589 »
Total	1,902,025,611 (2)

Les dépenses du département de la guerre comprennent notamment celles qui se rattachent à l'exécution et à l'amélioration des voies navigables. Le document dont les chiffres ci-dessus ont été extraits ne spécifie pas la part correspondant à ce service ; mais les appropriations allouées pour cet objet par le Congrès sur le même exercice s'élevaient à 82.909.564 fr.

On remarquera que le chiffre des dépenses du budget a

(1) Voir : Titre III, Chapitre III, - II. — Budget des rivières et des ports.

(2) Le chiffre des dépenses, qui avait atteint, en 1899, par suite de la guerre avec l'Espagne, 3,148.866.880 francs, est redescendu, en 1900, à 2.536.111.718 francs, inférieur, pour la première fois depuis 1894, au chiffre des recettes.

dépassé, en 1897, le chiffre des recettes de près de 95 millions de francs. La balance entre les deux budgets accuse en effet un déficit annuel depuis 1894.

Dettes. — La dette des Etats-Unis dépassait à peine 337 millions de francs en 1860, avant l'origine de la guerre de la sécession (1861-1865). En 1866, la dette atteignait, par le fait des énormes dépenses occasionnées par cette guerre, son chiffre maximum de 14 milliards 420 millions. De 1866 à 1893, elle a décliné d'une manière à peu près constante jusqu'au chiffre de 8 milliards 58 millions.

Les déficits budgétaires qui se sont produits depuis 1894 ont déterminé un relèvement de la dette, qui, en 1897, avant la guerre contre l'Espagne (1), dépassait 9 milliards 405 millions (2).

VI. — Caractères généraux du Gouvernement fédéral.

Le Gouvernement fédéral, créé dans le but d'organiser et de maintenir l'union entre les Etats, d'assurer la défense commune et les progrès de la prospérité publique, devait être, dans sa forme même, le symbole de l'unité nationale.

Aussi la centralisation est-elle le caractère essentiel de tous les pouvoirs législatifs, administratifs et judiciaires.

Toute autorité législative et réglementaire est concentrée

(1) En 1898, pour faire face aux dépenses de la guerre contre l'Espagne, le Congrès a autorisé un emprunt de 400.000 millions de dollars (2.080.000.000 de francs) dont la moitié seulement a été émise.

(2) Ce chiffre comprend, avec la dette portant intérêt (environ 4 milliards 406 millions), le montant des billets et certificats émis par les Etats-Unis à diverses époques et remplissant le rôle de papier-monnaie, pour lesquels le Trésor ne paie pas d'intérêts, et qui sont, pour une grande partie, représentés par des espèces ou lingots d'or et d'argent déposés au Trésor. Les réserves en caisse représentent un chiffre total d'environ 4 milliards 325 millions.

En 1900, le chiffre brut de la dette avait dépassé, par suite des charges de la guerre, 10 milliards 990 millions de francs.

dans les mains du Congrès, qui s'attache à définir lui-même minutieusement tous les moyens d'action de l'autorité exécutive, et ne délègue jamais à celle-ci qu'une très faible partie de son pouvoir réglementaire (1), dans des conditions essentiellement précaires et rigoureusement déterminées.

Toute autorité exécutive émane du Président des Etats-Unis, chef unique d'une administration fortement hiérarchisée, dont les agents, répandus dans toutes les parties du territoire, soustraits, au moins en théorie, à toutes les influences locales, dépendent uniquement du pouvoir central par leur nomination et leur promotion, et reçoivent exclusivement l'inspiration et la direction du siège du Gouvernement.

L'autorité judiciaire est exercée à tous les degrés par une magistrature inamovible, également indépendante des influences locales, dont les membres reçoivent leur mandat d'une action concertée du Président et du Sénat, c'est-à-dire des pouvoirs exécutif et législatif, et dont les décisions, inspirées par la jurisprudence de la Cour Suprême, sont contrôlées, confirmées ou réformées par cette Cour souveraine.

Essentiellement politique dans son objet, le Gouvernement fédéral ne connaît les citoyens que dans leurs rapports avec la communauté ; exclusivement occupé de l'intérêt général, il ne touche aux intérêts privés que pour les empêcher de nuire à l'intérêt collectif et pour les faire concourir à la prospérité publique.

Aussi la législation fédérale est-elle étrangère en principe aux questions de droit privé, et limitée au domaine de la vie publique.

(1) On entend parler ici du pouvoir réglementaire dont l'action s'exerce sur les citoyens et sur leurs intérêts, notamment du pouvoir de police, et non du pouvoir réglementaire dont chaque branche de l'administration dispose pour organiser le fonctionnement de son service intérieur.

L'administration, chargée d'exécuter la loi, ne peut sortir du domaine de la législation elle-même.

Quant à l'action judiciaire, si elle a reçu de la Constitution fédérale une mission beaucoup plus étendue, c'est, d'une part, afin d'éviter toute difficulté diplomatique pouvant résulter des rapports des États avec les étrangers et, d'autre part, afin d'affermir l'union en donnant aux citoyens toute garantie contre la partialité possible des tribunaux d'un État auquel ils n'appartiennent pas.

CHAPITRE III

GOVERNEMENT DE L'ÉTAT

I. — Caractères généraux du gouvernement de l'Etat.

Origine du gouvernement de l'Etat. — Self government.
— Le gouvernement de l'Etat a pour origine le gouvernement colonial, qui l'a précédé, qui lui a servi de type et dont il a conservé la plupart des traditions, inspirées à la fois par le droit public anglais et par les mœurs primitives des anciens colons.

Au droit public anglais a été empruntée la doctrine fondamentale et centralisatrice qui fait du souverain, dans l'Etat, la source de tout droit, le principe et l'auteur de tous les pouvoirs délégués par lui, à titre précaire, à toutes les autorités inférieures et subordonnées ; aux traditions anglaises ont été empruntés également la forme et l'agencement des principaux organes du pouvoir central, dont la charte coloniale a fourni l'exemple.

D'autre part, les mœurs primitives de la colonie, fondée et développée par l'initiative individuelle, ont légué à l'Etat les usages et les méthodes du *self government*, c'est-à-dire le groupement des citoyens en sociétés élémentaires peu étendues, capables de se gouverner elles-mêmes et d'administrer leurs intérêts avec le concours actif et presque permanent de leurs membres : sociétés communales, municipales, paroissiales, dans lesquelles se concentrait autrefois l'activité de la vie publique, employée presque tout entière au service des intérêts locaux.

Analogies et différences entre l'organisation du gouvernement de l'Etat et celle du Gouvernement fédéral. — Cette double tradition explique, d'une part, les analogies de forme existant entre les principaux organes du gouvernement central de l'Etat et du Gouvernement fédéral, et, d'autre part, la différence profonde des procédés des deux gouvernements. Alors que la centralisation la plus complète est, sous tous les rapports, le caractère essentiel du Gouvernement fédéral, l'esprit et les méthodes du *self government*, qui font de la commune le véritable foyer de la vie publique, mettent en mouvement tous les organes du gouvernement de l'Etat, dont le caractère dominant, surtout au point de vue administratif, est la décentralisation.

Dans le gouvernement de l'Etat, comme dans le Gouvernement fédéral, le pouvoir législatif est exercé par l'action concurrente de deux assemblées électives, dont le rôle, le mode de recrutement, la procédure rappellent les deux Chambres du Congrès.

Mais, si les assemblées législatives de l'Etat possèdent la totalité du pouvoir législatif délégué au gouvernement, les dispositions, souvent très minutieuses et très étroites de la constitution locale, restreignent en réalité l'initiative du législateur. Celui-ci se conforme d'ailleurs au texte ou à l'esprit de la constitution, aussi bien qu'aux tendances de l'opinion publique, en déléguant presque complètement son pouvoir réglementaire aux assemblées locales, qui forment de petites législatures au sein du gouvernement municipal. Dans l'organisation des services administratifs de l'Etat, il s'attache également à tirer parti de toutes les institutions locales, dont il étend les attributions, en même temps qu'il leur conserve une grande liberté d'initiative.

L'autorité exécutive est personnifiée par le Gouverneur de l'Etat, entouré, comme le Président des Etats-Unis, de hauts fonctionnaires, chefs des principaux départements adminis-

tratifs, qui rappellent les secrétaires des départements ministériels de Washington.

Mais, en réalité, le Gouverneur tient généralement de la constitution un rôle représentatif bien plus qu'un rôle de direction effective. Presque toujours, il a peu d'autorité sur les chefs des départements administratifs, dont les principaux sont élus comme lui par le peuple dans les mêmes élections, et jouissent ainsi, à son égard, d'une véritable indépendance.

Le personnel administratif de l'Etat, en dehors des bureaux de la capitale, est très peu nombreux. Le pouvoir central utilise en effet, pour la plupart des services administratifs, dans les différentes parties du territoire, les agents du gouvernement local, agents qui tiennent leur mandat, dans leur circonscription, soit directement du vote de leurs concitoyens, soit d'une assemblée communale ou municipale élue, soit d'un fonctionnaire local d'ordre supérieur investi du droit de nomination.

Il n'existe donc qu'un lien assez faible entre le pouvoir central et ses agents d'exécution, ce qui suppose de sa part une action administrative peu développée. En réalité, la constitution et les lois de l'Etat restreignent beaucoup le domaine des intérêts généraux sur lesquels le gouvernement central exerce son autorité immédiate; elles donnent au contraire une grande extension au domaine des intérêts locaux ou spéciaux, dont la gestion rentre dans la compétence des institutions du gouvernement local, sur lesquelles le gouvernement de l'Etat n'exerce que par intermittence son droit de contrôle absolu.

L'autorité judiciaire de l'Etat trouve sa plus haute expression dans une cour supérieure, généralement désignée sous le nom de Cour Suprême, dont la jurisprudence s'impose, en droit, aux cours inférieures et dont les pouvoirs, pour l'interprétation de la constitution de l'Etat, rappellent ceux de la Cour Suprême des Etats-Unis.

Mais la décentralisation existe aussi dans l'ordre judiciaire par le fait de l'organisation variable donnée aux tribunaux inférieurs dans les grandes cités, et surtout par le fait du mode de recrutement des juges. Parfois les juges sont nommés par le Gouverneur ou par la législature ; mais le plus souvent la magistrature est élective, et les juges tiennent directement leur mandat, pour une durée limitée, quelquefois très courte, des électeurs du district où ils ont à exercer leurs fonctions. Il n'y a entre eux aucune communauté d'origine et de responsabilité, et aucune disposition n'est prise pour les soustraire aux influences locales. Le droit de révision par la Cour Suprême n'existe que dans certains cas prévus par la loi et l'unité de jurisprudence ne paraît pas toujours rigoureusement garantie.

Domaine de la souveraineté de l'Etat et de son gouvernement. — Les différences qui distinguent les deux gouvernements sont aussi la conséquence du rôle très différent qui leur est échu.

Le rôle du Gouvernement fédéral, presque exclusivement politique et administratif, a diminué sous ce double rapport le rôle du gouvernement de l'Etat, dégagé de toute charge concernant les relations extérieures, la guerre, l'armée et la marine nationales, la protection générale du commerce et de l'industrie, le régime douanier, le régime monétaire, les communications postales.

Sans doute le gouvernement d'Etat conserve une autorité concurrente sur quelques-uns des objets que la Constitution a placés sous l'autorité supérieure du Congrès ; mais cette autorité demeure conditionnelle et subordonnée, et, en réalité, son action ne s'exerce guère que sur le domaine qui lui est spécial. Au point de vue politique et administratif, ce domaine comprend : l'organisation des institutions publiques rattachées au gouvernement central ou au gouvernement local, qui sont destinées à desservir les intérêts généraux et les

intérêts spéciaux de l'Etat ou de ses différentes parties, la réglementation et le fonctionnement de toutes les opérations électorales, la procédure judiciaire et tous les détails de l'administration de la justice, la gestion des finances de l'Etat, l'instruction publique, l'assistance publique, l'hygiène, la voirie, la répression des crimes et des délits, la surveillance du commerce local, le contrôle des chemins de fer et des entreprises de navigation, etc. La réglementation de détail des services, dont la gestion est confiée aux divers organes du gouvernement municipal, est le plus souvent laissée à l'initiative des assemblées ou conseils locaux institués par la loi.

La législation de l'Etat n'est pas limitée comme la législation fédérale aux objets d'ordre politique et administratif. C'est à la sollicitude du gouvernement de l'Etat qu'ont été confiés d'une manière générale tous les intérêts privés des citoyens dans l'ordre matériel et dans l'ordre moral ; son action législative s'étend sur toutes les branches du droit civil et du droit criminel, et c'est là surtout ce qui distingue nettement le domaine des deux gouvernements.

Observations générales. — Les indications que l'on se propose de donner sur l'organisation et le fonctionnement du gouvernement de l'Etat seront forcément très générales et très incomplètes. Pour leur donner une plus grande précision, il faudrait entrer dans des développements qui dépasseraient de beaucoup le cadre de cette étude.

Il existe aux Etats-Unis quarante-cinq Etats distincts, organisés à des dates variables dans une période de plus d'un siècle. Leurs constitutions, inspirées sans doute, dans leurs grandes lignes, par des principes généraux communs, ont été cependant rédigées sous l'empire de préoccupations très différentes, résultant des événements les plus récents qui ont impressionné leurs auteurs, des circonstances locales, du tempérament des populations, etc. Aussi trouve-t-on entre

elles de nombreuses et importantes différences, qui ont été encore accentuées par l'œuvre législative.

Laissant de côté tout ce qui se rapporte au droit civil ou criminel et aux questions d'intérêt particulier, on ne pourra donner sur le mode d'organisation des pouvoirs publics, et sur les procédés administratifs que des renseignements généraux, de nature à faire ressortir les formes les plus habituellement adoptées et les méthodes d'administration les plus fréquentes et les plus caractéristiques.

II. — Constitution de l'État.

Origine et forme des constitutions d'Etat. — Le type primitif dont dérivent plus ou moins directement les constitutions d'Etat, se retrouve dans les chartes coloniales octroyées dès la fin du ^{xvi}^e siècle par la Couronne d'Angleterre. On considère notamment comme le point de départ du droit constitutionnel américain la charte donnée par Charles I^{er} au Gouverneur et à la Compagnie de *Massachusetts Bay*, dans la *Nouvelle Angleterre*, en 1628. La charte de 1691, qui la remplaça en la développant, était une véritable constitution politique, qui régit la colonie de *Massachusetts* jusqu'à la déclaration d'indépendance. Le système général de gouvernement qu'elle avait institué a été conservé en 1780 dans la constitution de l'Etat de *Massachusetts*, dont s'inspira la convention de Philadelphie en élaborant la Constitution fédérale, et qui reste toujours en vigueur.

Après la révolution de 1776, la plupart des Etats modifièrent plus ou moins profondément leur charte coloniale pour en faire leur constitution, mais trois d'entre eux (*Massachusetts*, *Rhode-Island* et *New-Hampshire*) opérèrent cette transformation sans autre changement sensible que la substitution des droits souverains du peuple à ceux de la Couronne royale d'Angleterre. Leur système de gouvernement servit de modèle aux dix autres.

Les trente-deux Etats qui se sont adjoints successivement aux treize Etats primitifs, ont été pour la plupart formés par l'émigration des citoyens venant des Etats précédemment constitués. Cette émigration se faisait de l'Est à l'Ouest en suivant sensiblement les parallèles géographiques. Appelés à faire œuvre constitutionnelle, les citoyens des nouveaux Etats ont naturellement suivi comme modèles les constitutions des Etats d'où ils étaient sortis, sauf à introduire dans ce cadre, sans beaucoup de méthode, toute une série de dispositions variées qui répondaient aux préoccupations du moment.

Les anciennes constitutions sont généralement assez courtes. Les constitutions nouvelles sont beaucoup plus développées et comprennent généralement un grand nombre de dispositions très diverses qui peuvent être classées en quatre sections :

1^{re} Déclaration des droits (*bill of rights*), sorte de proclamation des droits primordiaux reconnus à l'homme et au citoyen :

2^o Forme du gouvernement et organisation des pouvoirs ;

3^o Dispositions diverses concernant l'administration et toutes les branches du droit public et privé en général ;

4^o Dispositions relatives au mode de ratification, d'amendement et de révision de la constitution (1).

Déclaration des droits. — La déclaration des droits, parfois très courte, reçoit dans certaines constitutions de longs développements ; elle proclame de grands principes et établit des règles plus ou moins minutieuses, dont le but est de protéger les citoyens contre tout abus de pouvoir et de leur assurer le libre exercice des droits dont le peuple s'est montré particulièrement jaloux.

(1) Certains Etats ont conservé la même constitution depuis l'origine ; il en est d'autres qui ont renouvelé leur constitution jusqu'à six fois (*Louisiana, Georgia*).

Sans insister sur les droits politiques et privés, tels que la liberté de conscience, la liberté de la parole et de la presse, la liberté de réunion, etc., on se bornera à citer quelques droits et prérogatives qui se rapportent plus ou moins directement à l'objet de cette étude.

Certaines constitutions stipulent le droit d'user librement et sans entrave des voies de communication publiques.

L'interdiction pour l'Etat de s'emparer de la propriété, sauf pour l'affecter à un usage public et moyennant une juste compensation, est fréquemment spécifiée.

Quelques constitutions déclarent contraire au génie d'un peuple libre toute mesure ayant un caractère de perpétuité et de monopole ; quelques-unes déclarent que la permanence ou la durée trop prolongée des fonctions exécutives ou administratives sont dangereuses pour la liberté et que les titulaires de ces fonctions doivent être fréquemment renouvelés.

Un certain nombre de constitutions sont particulièrement explicites en ce qui concerne les voies navigables, le droit public de navigation, le droit d'expropriation (*eminent domain*), le droit de passage et d'accès (*right of way*), etc.

Des règles très différentes sont établies par les diverses constitutions au sujet des réclamations (*claims*) que les citoyens peuvent avoir à formuler contre l'Etat, lorsque leurs intérêts sont lésés par les actes du gouvernement. Les unes refusent aux créanciers de l'Etat le droit d'exercer contre lui aucune action judiciaire ; elles ne leur laissent d'autre ressource que de s'adresser au gouvernement. D'autres interdisent expressément au législateur d'écouter aucune réclamation et d'y faire droit ; quelques-unes invitent le législateur à déterminer les formes légales de la procédure à suivre par les créanciers de l'Etat pour obtenir justice.

Organisation des pouvoirs du gouvernement. — Les articles de la constitution relatifs à l'organisation du gouvernement établissent généralement le principe de la division

des pouvoirs ; ils traitent séparément du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire, des différentes fonctions publiques, du mode d'élection ou de nomination à ces fonctions, de la division territoriale et politique de l'Etat en comtés, *towns*, *townships* et cités, et du système de gouvernement local placé à la tête de ces circonscriptions. Ces diverses questions seront traitées plus loin.

Dispositions diverses. — Dans cette partie de la constitution, toutes les questions qui ont eu le privilège de précéder l'opinion publique, au moment où elle a été discutée et ratifiée, sont traitées souvent avec de minutieux détails.

Parmi ces dispositions diverses qui, au dire de Bryce, ont un grand intérêt, parce qu'elles révèlent l'esprit et les tendances du gouvernement populaire en Amérique, on trouve bien des sujets qui ne rentrent pas, à proprement parler, dans le domaine des lois constitutionnelles, mais qui se rapportent plutôt à la législation ordinaire : lois administratives, lois de procédure judiciaire, lois relatives à la famille, aux successions, aux contrats, etc. On peut citer notamment des prescriptions minutieuses concernant les compagnies de banque et de chemins de fer et les corporations en général, la rémunération des fonctionnaires, l'organisation des écoles publiques, l'institution et le fonctionnement de certains services administratifs, l'octroi des licences pour la vente des boissons alcooliques, les conditions du travail, etc. Certaines constitutions contiennent même des instructions sur la manière de passer les marchés relatifs aux fournitures de bureau et au charbon de chauffage destinés à l'usage de la législature, des règlements applicables à la fixation des taxes pour l'emmagasiner des grains, etc. (1).

Observations générales. — La rédaction minutieuse et détaillée de la plupart des nombreux articles des constitu-

(1) J. BRYCE. — *The American Commonwealth*, Part. II, ch. xxxvii.

tions d'Etat les plus récentes donne à ces constitutions un caractère très différent de la Constitution fédérale. Le champ de l'action législative se trouve très resserré et cette action est constamment gênée par quelque disposition constitutionnelle trop précise, qui ne laisse, d'autre part, à l'autorité judiciaire qu'une faculté d'interprétation restreinte. Tantôt la constitution multiplie l'énumération des actes interdits à la législature ; tantôt elle formule elle-même de véritables lois, que la législature ne pourra amender ; tantôt enfin elle stipule formellement que le gouvernement d'Etat n'a pas d'autres pouvoirs que ceux qui lui sont explicitement délégués.

III. — Pouvoir législatif.

Organisation du pouvoir législatif. — Les deux Chambres.
— Le pouvoir législatif est exercé aujourd'hui dans tous les Etats concurremment par deux Chambres, une Chambre haute, généralement désignée sous le nom de Sénat (*Senate*), qui est toujours la moins nombreuse, et une seconde Chambre désignée le plus souvent sous le nom de Chambre des Représentants (*House of Representatives*), parfois sous le nom d'Assemblée (*Assembly*) ou de Chambre des Délégués (*House of Delegates*). La réunion des deux Chambres, que l'on appelle ordinairement *General Assembly*, porte le nom de *General Court* dans les Etats de *New-Hampshire* et de *Massachusetts*.

Le principe d'une égale répartition du pouvoir législatif entre les deux Chambres, qui se contrôlent et se corrigent l'une l'autre, aujourd'hui universellement admis, a été constamment proclamé et appliqué par la plupart des Etats. Les Etats de *Pennsylvania*, de *Georgia* et de *Vermont* sont les seuls qui aient primitivement attribué tout le pouvoir législatif à une assemblée unique.

Les membres des deux Chambres sont élus directement par le peuple. L'Etat est généralement divisé en districts électoraux

dont la population est à peu près égale. Pour les élections sénatoriales, les districts sont d'ordinaire plus étendus que pour les élections à la seconde Chambre ; mais les électeurs sont les mêmes pour les deux Chambres. Dans certains États, les districts électoraux sont formés par les circonscriptions politiques ordinaires de l'État, chaque district envoyant un nombre de Représentants déterminé d'après sa population. Le droit de suffrage appartient à tout citoyen mâle, sous réserve de certaines conditions variables d'âge, de résidence, d'instruction, de moralité. Dans certains États, la qualité de citoyen des États-Unis n'est même pas exigée pour obtenir le droit de vote.

La durée du mandat législatif varie suivant les États, elle est généralement plus longue pour le Sénat que pour l'autre Chambre.

Les sénateurs sont élus pour quatre ans dans vingt-neuf États, pour trois ans dans un État (*New-Jersey*), pour deux ans dans treize États, pour un an dans deux États (*Massachusetts* et *Rhode-Island*).

Le plus généralement (dans trente-neuf États) les Représentants sont élus pour deux ans ; ils sont élus pour quatre ans dans deux États (*Louisiana* et *Mississippi*), pour un an dans quatre États (*Massachusetts*, *New-Jersey*, *New-York* et *Rhode-Island*).

La durée du mandat sénatorial est triple de la durée du mandat des Représentants dans un État (*New-Jersey*), double dans vingt-huit États ; la durée du mandat est la même pour les deux Chambres dans seize États.

La Chambre des Représentants est toujours renouvelée intégralement par des élections générales ; le Sénat donne lieu le plus souvent à des renouvellements partiels : par tiers dans le *New-Jersey*, par moitié dans les États où la durée du mandat sénatorial est double de la durée du mandat des Représentants.

Dans certains États, les conditions d'éligibilité sont différentes pour les deux Chambres ; le mandat législatif est tou-

jours incompatible avec les fonctions salariées de l'État ou des États-Unis.

Autrefois les sessions législatives étaient annuelles ; actuellement la plupart des constitutions disposent que les sessions ordinaires n'aurent lieu que tous les deux ans ; il en résulte que, dans la plupart des cas, les législatures n'ont qu'une seule session. Il n'y a de session législative annuelle que dans cinq États (*Massachusetts, New-Jersey, New-York, Rhode-Island* et *South-Carolina*).

Un grand nombre de constitutions limitent la durée des sessions, ou du moins le temps pendant lequel les membres de la législature ont droit à recevoir l'indemnité journalière qui leur est allouée. La durée maximum varie entre quarante jours (*Oregon, Wyoming, Kansas*) et cent cinquante jours (*Pennsylvania*). Dans dix-sept États, aucune limite n'est fixée à la durée des sessions.

Le tableau suivant résume, pour quelques-uns des États, cités à titre d'exemples, les renseignements principaux relatifs à la composition de la législature, à la durée du mandat législatif, au nombre et à la durée des sessions ordinaires :

DÉSIGNATION DES ÉTATS	POPULATION AU RECENSEMENT DE 1890	SÉNAT		CHAMBRE DES REPRÉ- SENTANTS		SESSIONS ORDINAIRES	
		Nombre des membres	Durée du mandat	Nombre des membres	Durée du mandat	Intervalles	Durée maximum
			ans		ans	ans	
<i>Delaware</i>	168.493	9	4	21	2	2	sans limite
<i>Vermont</i>	333.422	30	2	245	2	2	»
<i>New-Hampshire</i> . .	376.530	24	2	358	2	2	»
<i>Maine</i>	661.086	31	2	151	2	2	»
<i>Connecticut</i> . . .	746.258	24	2	252	2	2	»
<i>Maryland</i>	1.042.390	26	4	91	2	2	90 jours
<i>California</i>	1.208.130	60	4	80	2	2	60 jours
<i>New-Jersey</i>	1.444.933	21	3	60	1	1	sans limite
<i>Virginia</i>	1.655.980	40	4	100	2	2	90 jours
<i>Massachusetts</i> . .	2.238.943	40	1	240	1	1	sans limite
<i>Ohio</i>	3.672.316	36	2	109	2	2	»
<i>Illinois</i>	3.826.351	51	4	153	2	2	»
<i>Pennsylvania</i> . . .	5.258.014	50	4	204	2	2	150 jours
<i>New-York</i>	5.997.853	50	2	150	1	1	sans limite

Par imitation des usages du Congrès fédéral, le Sénat est habituellement présidé par le Lieutenant Gouverneur ; la seconde Chambre élit elle-même son président appelé *Speaker*.

Exercice du pouvoir législatif. — Les lois votées par les Chambres sont habituellement désignées sous le nom de statuts (*statutes*).

L'initiative des lois appartient toujours à la législature seule. Dans la plupart des cas, un *bill* peut être introduit indifféremment par l'une quelconque des deux Chambres, l'autre Chambre ayant toujours le droit de rejet ou d'amendement. Dans un grand nombre d'Etats, la constitution réserve à la Chambre des Représentants l'initiative des lois de finance.

La procédure législative dans les Assemblées de l'Etat

rappelle généralement beaucoup la procédure suivie par le Congrès.

Dans la plupart des États (à l'exception des États de *Delaware*, *North-Carolina*, *Rhode-Island* et *Ohio*) le Gouverneur a le droit de *veto*. Tout *bill* doit être soumis à son approbation, après le vote des deux Chambres ; s'il use du droit de *veto* ou d'objection, un nouvel examen doit avoir lieu dans les deux Chambres et une majorité exceptionnelle (ordinairement des deux tiers) devient obligatoire pour l'adoption définitive de la loi.

On a déjà parlé des restrictions nombreuses que la plupart des constitutions imposent à l'action législative.

Sont généralement interdites les lois qui sont considérées comme contraires aux principes démocratiques, à l'ordre ou à la morale publique, par exemple celles qui auraient pour objet la création de titres de noblesse, la concession de privilèges exclusifs ou monopoles, l'invalidation des contrats, etc.

Sont fréquemment interdites les lois ayant un caractère spécial ou local (1), les lois d'intérêt privé, les lois ayant

(1) STIMSON (*The American Statute Law*) cite plus de 60 objets au sujet desquels certaines constitutions d'État interdisent toute législation particulière et notamment les suivants : tracé et ouverture de routes et chemins, — vente et transfert de propriétés territoriales, — drainage des marais, — concession de privilèges, immunités et franchises à des particuliers ou à des corporations, — droit d'établir des voies ferrées, de construire les ponts, etc., — chartes et licences relatives aux bacs, aux routes à péage, — incorporation de compagnies de chemins de fer ou de travaux publics, etc., — réglementation du commerce, de l'industrie minière, etc., — formation des comtés et *townships*, — incorporation des cités, *towns* et villages, — réglementation des affaires communales et municipales, — réglementation des traitements et honoraires des fonctionnaires, — allocations supplémentaires à des fonctionnaires ou entrepreneurs après que les services ont été rendus, ou après que les contrats ont été conclus, — assiette et perception des taxes, — exemption de taxes, — remise des créances de l'État, etc.

L'interdiction de toute décision législative particulière dans les cas

pour effet d'accroître la dette de l'Etat ou des communes au delà de certaines limites.

Les restrictions imposées par la constitution (1) n'empêchent pas la législature d'exercer toujours dans l'Etat une autorité prééminente, même dans le domaine administratif, car il lui appartient d'instituer et d'organiser la plupart des fonctions publiques, et il lui arrive souvent de régler minutieusement tous les détails de l'administration.

Attributions des Chambres étrangères au pouvoir législatif. — Le Sénat est appelé par beaucoup de constitutions à confirmer ou rejeter les nominations des fonctionnaires dont la désignation appartient au Gouverneur.

La Chambre des Représentants est généralement investie du droit de prononcer la mise en accusation (*impeachment*) des fonctionnaires et des juges pour manquement aux devoirs de leur charge, et le Sénat siège alors comme Cour de justice pour prononcer sur les griefs qui leur sont reprochés.

IV. — Pouvoir exécutif.

Le Gouverneur. — Le pouvoir exécutif est exercé dans tous les Etats par un *Gouverneur*, assisté d'un certain nombre de hauts fonctionnaires, dont le poste a été créé, comme le sien, par la constitution. La législature a établi ensuite, pour compléter l'organisation administrative, à côté

spécifiés ci-dessus, motivée par des abus sérieux, s'explique d'elle-même, sans qu'il soit besoin d'insister.

Souvent la constitution interdit d'une manière générale d'édicter une loi spéciale ou locale dans tous les cas où une loi générale peut être rendue applicable.

(1) Il faut signaler d'ailleurs que le législateur américain ne manque pas de moyens pour échapper aux dispositions trop strictes et trop gênantes de la constitution. Voir notamment la note 2 de la page 92.

de ces hauts fonctionnaires ou sous leur autorité, un certain nombre de chefs de service et de *boards* ou comités spéciaux chargés de la direction des divers services militaires et civils.

Le Gouverneur est désigné comme le suprême magistrat exécutif. Dans le plus grand nombre des Etats, il est doublé d'un Lieutenant-Gouverneur, qui est appelé à le remplacer en cas de mort ou d'incapacité.

Le Gouverneur était autrefois assez généralement élu par la législature ; il est maintenant élu dans tous les Etats par les mêmes électeurs que les Chambres législatives. La durée de son mandat est de cinq ans dans un Etat (*Utah*), de quatre ans dans vingt Etats (*California, Illinois, Louisiana, Maryland, Pennsylvania, Virginia, etc.*), de trois ans dans un Etat (*New-Jersey*), de deux ans dans vingt-deux Etats (*Connecticut, Iowa, Maine, Michigan, New-York, Ohio, etc.*), de un an dans deux Etats (*Massachusetts et Rhode-Island*). Il est généralement rééligible.

Les premières constitutions avaient établi près du Gouverneur un Conseil exécutif (*Council*), qui aujourd'hui n'existe plus que dans les Etats de *Massachusetts, Maine, New-Hampshire et North-Carolina* (1).

La première et principale fonction du Gouverneur est de veiller à l'observation des lois et des arrêts de justice, et d'assurer la stricte exécution des décisions législatives par tous les fonctionnaires de l'Etat.

Il n'a aucune initiative pour la préparation des projets de lois, mais il jouit ordinairement du droit de *veto*.

Il a généralement le droit de sursis et de grâce ; il est commandant en chef de la milice de l'Etat.

Il nomme un certain nombre de fonctionnaires, mais rare-

(1) Dans cet Etat, le *Council* est formé par les chefs des départements exécutifs : Secrétaire d'Etat, Auditeur, Trésorier et Surintendant de l'Instruction publique.

ment ceux de l'ordre le plus élevé, qui sont d'ordinaire élus par le peuple ou par la législature. Il n'exerce habituellement le droit de nomination qu'avec le concours du Sénat (1).

Dans quelques Etats, le Gouverneur nomme les juges.

Il a ordinairement le droit de suspendre et de révoquer certains fonctionnaires, notamment ceux qui sont nommés par lui. Il nomme provisoirement aux emplois devenus vacants.

Dans la plupart des Etats, il peut demander des rapports écrits de tous les chefs des services administratifs, et il est généralement tenu d'adresser à chaque session ordinaire de la législature un message exposant la situation des services de l'Etat et recommandant les mesures qu'il juge utiles. Il lui est parfois prescrit de présenter un projet de budget.

Les pouvoirs ci-dessus, généralement énoncés d'une manière très générale par la constitution, sont précisés par les lois qui étendent plus ou moins l'action effective du Gouverneur.

Principaux départements exécutifs. — Les hauts fonctionnaires établis par la constitution comme chefs des principaux départements exécutifs ne constituent pas à proprement parler un cabinet ministériel. Elus le plus souvent en même temps et par les mêmes électeurs que le Gouverneur, ils tiennent directement et séparément leur mandat du peuple. Il n'existe donc entre eux aucune solidarité; ils ne sont responsables ni envers la législature (à moins d'*impeachment*), ni envers le Gouverneur, et jouissent d'une certaine indépendance individuelle dans l'exercice de leurs fonctions, limitée toutefois par les dispositions constitutionnelles ou statutaires qui, surtout au point de vue de la gestion financière, établissent souvent entre eux un contrôle réciproque.

(1) Ou du *Council* dans les Etats qui ont conservé un Conseil exécutif.

Les hautes fonctions exécutives créées par la constitution varient quelque peu suivant les États :

Tous ou presque tous ont un Secrétaire d'État, un Trésorier et un Attorney Général ; tous ont à la tête de leur administration financière un *Auditor* ou un *Comptroller*. La plupart des constitutions prévoient un Surintendant de l'éducation ou de l'instruction publique (*Illinois, Louisiana, Pennsylvania, Virginia, etc.*) ou un *Board of Education* (*Michigan, Massachusetts, etc.*). Quelques-unes établissent des fonctions diverses telles que : Commissaires de l'agriculture, Surintendant ou Commissaire des assurances et des banques, Surintendant des travaux publics, Ingénieur de l'État, Commissaires (1) des terres publiques, Commissaires (1) des chemins de fer, Surintendant des prisons, Archiviste, etc.

Mais le plus souvent les diverses administrations de l'État ont été organisées postérieurement à la constitution par des lois qui ont mis à leur tête soit des chefs de service, soit des conseils ou *boards* investis d'attributions déterminées : *Board of Public Instruction, Board of Agriculture, Board of Railway Commissioners, Board of Health, Board of Public Works, etc.*

Pour l'exercice de ses fonctions militaires, le Gouverneur est assisté d'un Adjudant Général.

On a dit que les fonctionnaires constitutionnels et notamment le Secrétaire d'État, le Trésorier, l'Auditeur ou Contrôleur, l'Attorney Général tenaient le plus souvent leur mandat de l'élection directe et étaient élus avec le Gouverneur pour la même durée (2).

(1) Fonctions généralement exercées par plusieurs commissaires (*commissioners*) réunis en commission ou *board*.

(2) Il y a des exceptions assez nombreuses à cette règle :

Dans le *New-Jersey*, le Trésorier et le Contrôleur sont nommés par la législature, les deux Chambres réunies ; le Secrétaire d'État et l'Attorney Général sont nommés par le Gouverneur avec l'approbation du Sénat.

Dans l'État de *New-York*, les Surintendants des travaux publics et des

Les chefs de service et les membres des principaux *boards* qui ne tiennent pas leurs pouvoirs de l'élection directe sont quelquefois élus par la législature, mais plus souvent nommés pour une durée déterminée par le Gouverneur avec approbation du Sénat.

Les hauts fonctionnaires et les conseils ou commissions placés à la tête des départements de l'administration centrale n'ont généralement qu'une autorité assez restreinte et des attributions très limitées. Sauf dans les cas exceptionnels où le gouvernement de l'Etat s'est réservé la gestion directe de certains intérêts importants (ports et terrains domaniaux de l'Etat de *Massachusetts*, canaux de l'Etat de *New-York* et de l'Etat d'*Ohio*, port de San-Francisco dans l'Etat de *Californie*, etc.), les chefs des services centraux de l'Etat ont surtout une mission d'information, de surveillance et de contrôle.

Personnel administratif inférieur. — La plus grande partie du rôle actif de l'administration étant dévolue, comme on l'a déjà dit, et comme on l'expliquera plus loin, aux institutions du gouvernement local, les chefs de l'administration centrale utilisent, en dehors de la capitale, pour les besoins des services peu nombreux qui restent directement rattachés à l'Etat (élections, service fiscal, etc.), les agents communaux et municipaux. Ils n'ont guère sous leur autorité directe et exclusive qu'un personnel très restreint résidant dans la capitale (1), servant presque uniquement à

prisons, en *Pennsylvanie*, le Secrétaire d'Etat et l'Attorney Général sont également nommés par le Gouverneur avec l'approbation du Sénat.

Dans le *Maryland*, le Contrôleur et l'Attorney Général sont élus par le peuple, le Secrétaire d'Etat, l'Archiviste et le Commissaire des terres publiques sont nommés par le Gouverneur ; le Trésorier est nommé par la législature, les deux Chambres réunies.

(1) Sauf toutefois les cas exceptionnels dont on a cité, dans le paragraphe précédent, quelques exemples se rapportant aux Etats de *New-York*, *Massachusetts*, *Ohio*, *Californie*.

surveiller la promulgation des lois, à transmettre aux administrations locales les instructions législatives, à organiser l'équitable répartition des impôts de l'Etat entre les diverses parties du territoire, à recueillir, centraliser et compiler les renseignements statistiques, et ceux qui doivent être placés périodiquement sous les yeux de la législature (1).

Les fonctionnaires de l'Etat sont généralement tenus de prêter serment; ils ont souvent à fournir caution comme garantie de la fidélité de leur gestion.

Dans les services administratifs de l'Etat, plus encore que dans ceux du Gouvernement fédéral, le recrutement du personnel inférieur est exposé à tous les inconvénients du *spoils system*. Cependant quelques Etats, comme l'Etat de *New-York*, sont entrés eux aussi dans la voie de la réforme du Service civil, ouverte devant le Congrès par le *Pendleton Bill*.

V. — Pouvoir judiciaire.

Cours de juridiction ordinaire. — L'organisation judiciaire de l'Etat, très différente de celle des Etats-Unis, varie beaucoup suivant les Etats. Dans tous cependant, on trouve, en dehors des tribunaux de juridiction spéciale, au moins trois ordres de juridiction ordinaire, au civil et au criminel.

Le plus haut degré de juridiction est généralement exercé par une *Cour Suprême* unique, quelquefois désignée sous le nom de *Cour d'Appel* (*New-York*). Cette Cour constitue pour l'Etat tout entier l'autorité judiciaire supérieure, dont les décisions sont souveraines, à moins qu'elles ne rentrent dans les cas prévus par la Constitution et les lois fédérales, où il peut y avoir appel devant la Cour Suprême des Etats-Unis.

(1) On peut citer comme exemple des principaux services de l'Etat celui qui se rapporte à l'établissement et à la perception des revenus. On trouvera plus loin quelques renseignements sur l'organisation et le fonctionnement de ce service. Voir pages 132 et suivante.

La cour de l'ordre le plus élevé ne statue ordinairement qu'en appel sur les pourvois formés contre le jugement des cours inférieures. Le plus souvent elle peut être saisie en appel de toute affaire civile ou criminelle importante par les intérêts engagés ou par les questions de droit qu'elle soulève ; mais généralement elle n'est appelée à statuer que sur les questions de droit, la décision des cours inférieures étant définitive sur tous les points de fait.

Elle statue notamment sur tout jugement d'une cour d'ordre inférieur qui aurait contesté la validité d'une disposition législative.

Divers Etats attribuent dans certains cas à la Cour Suprême une juridiction initiale ; mais alors, pour conserver aux parties le bénéfice d'un double examen, l'affaire est généralement portée d'abord devant un seul juge, et l'appel peut être formé contre son jugement devant la Cour assemblée (*full bench* ou *full court*). C'est ainsi notamment que la *Supreme Judicial Court* de *Massachusetts* a juridiction initiale et exclusive dans les cas d'équité (sauf certaines exceptions stipulées par la loi), juridiction qu'elle exerce cependant à deux degrés.

Dans certains Etats, la Cour Suprême peut être invitée à donner des consultations à la législature et au pouvoir exécutif sur les questions juridiques importantes qui lui seraient soumises (*Massachusetts, Maine, New-Hampshire*), etc.

Immédiatement au-dessous de la Cour Suprême se trouvent des *cours supérieures* (1) habituellement désignées sous le nom de *superior courts, circuit courts, courts of common*

(1) Ces cours sont parfois tenues par les juges de la plus haute Cour, détachés séparément pour les tenir dans les divers comtés (*New-Jersey, Rhode-Island, Oregon*). Il en est ainsi dans les Territoires.

Parfois les juges de la Cour Suprême, ainsi détachés, sont présidents des cours immédiatement inférieures, avec un ou plusieurs *associate judges* comme assesseurs.

pleas (1), lorsqu'elles siègent au civil, et sous le nom de *courts of oyer and terminer, quarter sessions, general sessions*, etc., quand elles siègent au criminel.

La circonscription judiciaire de ces cours varie beaucoup en étendue, suivant les États ; tantôt elle se confond avec celle des comtés, tantôt elle comprend un plus ou moins grand nombre de comtés, qui forment un même *circuit* ou *district*.

Ces cours ont toujours une juridiction d'appel, qui s'étend généralement à la plupart des recours en fait et en droit qui peuvent être formés, soit contre les jugements des cours inférieures, soit contre un premier jugement rendu par les juges de la même cour siégeant isolément. Elles ont aussi une juridiction initiale, soit exclusive, comme dans certains cas civils importants et dans les affaires criminelles qui comportent la peine capitale, soit concurrente avec les cours inférieures. Dans l'*Illinois*, les cours d'appel, au nombre de quatre pour l'État, sont distinctes des autres cours supérieures désignées sous le nom de *circuit courts* (2). Elles sont d'ailleurs composées par des juges des cours de circuit.

Les sessions des cours supérieures sont généralement tenues périodiquement, à des époques déterminées par la loi, dans les chefs-lieux des circonscriptions judiciaires. Elles sont tenues, suivant les cas, par un seul juge ou par plusieurs juges, dont le nombre minimum est fixé par la loi, et qui constituent alors une cour plénière (*full court*). Les affaires qui doivent être jugées en appel, notamment lorsque l'appel est formé contre un jugement de la même cour rendu par un seul juge, sont portées devant la cour réunie en assemblée plénière.

(1) *Supreme Court* dans l'État de *New-York*, où la plus haute Cour est désignée sous le nom de *Court of Appeals*.

(2) La nouvelle organisation judiciaire de l'État de *New-York* comprend également quatre divisions d'appel de la Cour Suprême, composées par des juges appartenant aux divers districts de la dite Cour.

Les cours supérieures sont toujours des *courts of record*, c'est à-dire qu'elles ont un greffe et des archives où sont consignés et conservés les jugements rendus, dont elles délivrent des expéditions authentiques pour être produites devant les autres cours de l'État ou devant les cours des autres États, en vue d'établir la chose jugée.

Le dernier degré de juridiction est exercé par des tribunaux locaux, institués dans les *towns* ou *townships* et dans les cités. Ces tribunaux sont constitués par un seul juge, dont la compétence est plus ou moins limitée, au civil et au criminel, et qui, hors les cas de très faible importance, ne statuent qu'en première instance et sauf recours devant les tribunaux d'ordre plus élevé.

Ces cours, tenues généralement dans les districts ruraux et quelquefois même dans les villes par les *justices of the peace*, les *recorders* ou même par le maire, prennent dans les cités les noms de *municipal courts* et *police courts*. En matière civile, leur compétence est restreinte aux affaires dans lesquelles les intérêts engagés ne dépassent pas un certain chiffre, ordinairement peu élevé; elle ne s'étend pas aux litiges qui portent sur le droit de propriété. Elles ont toujours à connaître des délits et contraventions, et des infractions contre les ordonnances de police et les règlements municipaux.

Dans certains États, la juridiction des juges du dernier degré ne s'étend guère aux actions civiles, ni aux actions criminelles proprement dites, et se rapporte presque uniquement à la conservation du bon ordre et à la répression des contraventions aux règlements de police. Ils ont le pouvoir de faire arrêter provisoirement les perturbateurs de la paix publique, de leur faire subir un interrogatoire avant de les relaxer ou de les traduire devant une autre cour; ils peuvent faire des enquêtes, convoquer des témoins, recevoir leurs dépositions sous serment, etc. Dans ce cas, il existe générale-

ment, entre eux et la Cour Suprême, deux degrés de juridiction.

Dans presque toutes les grandes villes, il existe un système judiciaire spécial comprenant fréquemment plusieurs degrés, et différant, par la forme et le mode de composition des tribunaux, aussi bien que par l'étendue de leur compétence, du système général organisé pour l'ensemble de l'Etat. Ce système judiciaire est fréquemment considéré comme faisant partie du gouvernement de la cité, quoique indépendant de l'autorité municipale proprement dite. L'organisation en est définie par la loi ou par la charte municipale, qui institue les cours, définit leurs attributions et prescrit, pour le recrutement des magistrats, un mode d'élection ou de nomination essentiellement local.

Les cours municipales, malgré leur forme particulière et leur mode de recrutement, se rattachent au système judiciaire de l'Etat, en ce qu'elles doivent reconnaître la juridiction supérieure de la plus haute cour et souvent même des cours de l'ordre immédiatement inférieur à celle-ci (*Massachusetts*), devant lesquelles les parties peuvent former appel de leurs jugements.

Les cours de juridiction inférieure ne sont généralement pas des *Courts of record* ; mais elles tiennent un *docket*, registre-journal où sont consignés, sous forme sommaire, les affaires introduites et les jugements rendus.

La plus haute cour de l'Etat, de même que les cours de l'ordre le moins élevé, ont généralement une résidence fixe ; mais, le plus souvent, les cours intermédiaires siègent successivement dans les divers chefs-lieux des circuits ou districts judiciaires, et même dans les différentes localités principales de ces circuits et districts, où se rendent les juges, pour y tenir, aux époques fixées, les différentes sessions prescrites par la loi.

Dans toutes les affaires criminelles et même dans la plu-

part des affaires civiles jugées suivant la procédure de *common law*, l'intervention du jury est obligatoire pour établir toutes les questions de fait, auxquelles le juge applique les règles de la loi. Toutefois, il est souvent admis que les parties peuvent, d'un commun accord, renoncer à l'intervention du jury. Très souvent, le recours contre les jugements ainsi rendus avec l'intervention du jury ne peut être formé que pour cause d'erreur de procédure ou erreur d'application de la loi, la question de fait demeurant définitivement tranchée et ne pouvant être déférée au tribunal d'appel, qui statue alors sans l'intervention du jury.

Dans les affaires criminelles graves, le jury intervient deux fois. Le jury de jugement (*petty jury* ou *trial jury*) n'est convoqué qu'à la suite d'une procédure d'*indictment*, c'est-à-dire après examen préliminaire de l'acte d'accusation par un *grand jury* et lorsque celui-ci a reconnu les charges suffisantes pour motiver la mise en jugement. Lorsqu'il n'y a pas traduction préalable devant un *grand jury*, il est procédé d'abord par voie d'*information*, sur poursuite directe de l'Attorney Général.

La distinction anglaise des cours de *common law* et des cours d'*équité* a été conservée presque partout aux États-Unis. Dans un certain nombre d'États, la distinction des cours reste complète et la juridiction d'équité est attribuée à certaines cours de chancellerie (*chancery courts*), lesquelles prononcent en fait et en droit, sans l'intervention du jury, dans les cas où la compétence leur est attribuée par la loi ou par la jurisprudence spéciale relative à ce mode de juridiction. Mais il y a une tendance marquée à la suppression de ces cours, auxquelles on a reproché beaucoup d'abus.

Dans la plupart des États, pour éviter ces inconvénients et les conflits possibles de deux juridictions différentes, ces deux juridictions, quoique maintenues, sont administrées par les mêmes juges, qui siègent tantôt comme cours de *common law*

(*courts of law*) et tantôt comme cours d'équité (*chancery* ou *equity courts*).

Dans plusieurs États toute distinction a même été supprimée, et les juridictions de *common law* et d'équité ont été complètement fusionnées (*New-York, North-Carolina, California*).

Juridictions spéciales. — En dehors de ces cours d'attributions générales, on trouve dans la plupart des États des cours chargées de certaines attributions particulières.

Presque tous les États ont des *probate courts* (désignées dans l'État de *New-York* sous le nom de *surrogate courts*) chargées de recevoir, vérifier et faire exécuter les testaments, d'intervenir dans les actes qui se rapportent aux successions, à l'établissement et au règlement des tutelles, à l'adoption des enfants, aux changements de noms, etc.

Certains États ont des *prerogative courts*, dont la juridiction se rapporte également aux affaires de testament et de succession, des *orphans' courts*, des *courts of insolvency*, des *husting courts*, etc.

L'État de *New-York* a une *marine court*, compétente pour certains cas maritimes dont la connaissance n'est pas exclusivement réservée aux cours fédérales statuant comme cours d'amirauté.

Dans aucun État il n'existe de juridiction spéciale obligatoire pour les affaires commerciales ; celles-ci, d'après le droit commun, ressortissent des mêmes tribunaux que les affaires civiles. Cependant l'État de *New-York* a fait une tentative dans le sens de l'établissement d'une juridiction commerciale, en créant une *court of arbitration*, qui est un tribunal arbitral rattaché à la Chambre de Commerce de *New-York*. Les jugements de cette cour sont définitifs ; ils obligent les parties et comportent même effet que ceux de la *Supreme Court*, une fois qu'ils ont été rendus. Mais la juridiction de ce tribunal suppose la libre accepta-

tion des parties avant le débat, et ne peut leur être imposée.

Des institutions analogues ont été créées dans d'autres grandes villes.

Les jugements définitifs des *courts of arbitration* sont, comme tous autres jugements rendus en première instance, susceptibles de recours par voie d'appel devant certains tribunaux supérieurs de l'Etat.

On a dit que les constitutions d'Etat posaient des principes et même des règles très différentes en matière de réclamations (*claims*), ou revendications formées par les particuliers contre l'Etat. La législation statutaire s'est, par suite, développée sous ce rapport dans des sens très différents.

Un certain nombre d'Etats refusent encore de reconnaître à ces réclamations un caractère contentieux. Aucun tribunal ne peut être saisi, et les particuliers qui se considèrent comme lésés par un acte législatif ou exécutif ne peuvent s'adresser qu'au bon vouloir du gouvernement. Les réclamations relatives à des créances contestées sont alors examinées, suivant les cas, soit par les Chambres législatives elles-mêmes (1), soit par les fonctionnaires administratifs que l'affaire concerne et qui peuvent y faire droit, s'il y a lieu, dans les limites des crédits votés par la législature, soit par certains hauts fonctionnaires exécutifs investis d'une autorité particulière pour cet objet (*Auditor*, *Comptroller*, ou *Attorney General*), soit par une Commission spéciale comme le *Board of Examiners* de *Californie*, composée du Gouverneur, du Secrétaire d'Etat et de l'Attorney Général.

D'autres Etats ont suivi l'exemple du Gouvernement des Etats-Unis, en établissant une véritable *Court of Claims*. Tel est le cas de l'Etat de *New-York* et de l'Etat d'*Illinois*. Dans l'*Illinois*, cette cour s'appelle *Commission of Claims*, elle est

(1) Certaines constitutions interdisent au contraire à la législature d'examiner des réclamations de ce genre. Voir page 59.

composée d'un juge de la *Suprême Court* et de deux juges de *circuit court*.

Dans d'autres États, la juridiction des cours ordinaires, ou du moins de l'une d'elles, s'étend sur les réclamations formulées contre l'État. Il en est ainsi dans le *Massachusetts*, où l'autorité compétente est la *Supreme Court*; trois juges doivent composer le tribunal lorsque la réclamation porte sur une valeur de plus de 1.000 dollars (5.200 francs).

Procédure judiciaire devant les cours d'Etat. — Il n'entre pas dans le cadre de cette étude de parler de la procédure suivie dans les cours d'Etat. Les règles très complexes de cette procédure sont généralement inspirées par les traditions de la *common law* anglaise.

Mode de recrutement de la magistrature. — Actuellement, les juges sont élus dans la majorité des États par le suffrage populaire. L'élection a lieu dans toute l'étendue de l'Etat pour la Cour Suprême, et dans les divers districts et circonscriptions judiciaires pour les cours inférieures. Il en est ainsi notamment dans les États de *New-York*, de *Pennsylvania*, d'*Ohio*, et en général dans les États du Sud et de l'Ouest.

Dans un petit nombre d'États, les juges sont élus par la législature (*Rhode-Island*, *Vermont*, *Virginia*, *South-Carolina*, *Georgia*). Dans un plus grand nombre d'États, ils sont nommés, sauf certaines exceptions, par le Gouverneur, avec approbation du *Council* (*Massachusetts*), ou du Sénat (*Connecticut*, *New Hampshire*, *Delaware*, *Maine*, *Mississippi*, *New-Jersey*, *Louisiana*).

Le mode d'élection ou de nomination est parfois différent pour les différentes cours.

Dans un petit nombre d'États, les magistrats ou du moins les juges des cours supérieures sont nommés à vie ; ils occupent leur siège *during good behavior* et sont inamovibles en

fait, sauf révocation pour cause d'indignité reconnue suivant les formes légales (*Massachusetts, New-Hampshire, Delaware*).

En général, l'élection ou la nomination n'est faite que pour une durée déterminée, qui est très variable, depuis deux ans (*Vermont*) jusqu'à vingt et un ans (*Pennsylvania*). Elle est même de un an seulement dans certains Etats pour les *judges of probate* et les *justices of the peace* (1).

Lois appliquées par les cours d'Etat. — Les cours d'Etat appliquent dans l'administration de la justice la Constitution et les lois fédérales dans les cas non exclusivement réservés aux cours des Etats-Unis, la constitution et les statuts législatifs de l'Etat, ainsi que les ordonnances et les règlements municipaux rendus par les autorités compétentes conformément à la loi. Elles ont aussi à faire application, à défaut de loi écrite, de la *common law* et de l'*équité*, qui ont reçu leur développement propre dans chaque Etat et qui constituent toujours la base de la législation.

VI. — Gouvernement local ou municipal.

Divisions territoriales de l'Etat. — Institutions chargées

1) Aux cours de justice de l'Etat se rattache tout un personnel de fonctionnaires, officiers ou agents judiciaires dont le mode de recrutement par voie d'élection, de nomination ou d'approbation est très variable. Ce personnel comprend les *reporters* des Cours Suprêmes, les *clerks* ou greffiers, les *state's* ou *district attorneys* dont les fonctions sont très analogues à celles des *reporters, clerks* et *attorneys* près des cours fédérales; les *sheriffs*, officiers chargés, comme les *marshalls* des Etats-Unis, de l'exécution des jugements, et qui, en outre, ont souvent un rôle important dans l'administration locale, pour assurer l'exécution des lois, le maintien de l'ordre, la surveillance des prisons, etc.; les *attorneys at law, counsellors*, etc., qui interviennent pour la représentation des intérêts privés devant les cours et pour l'accomplissement des actes de la procédure, les *coroners* chargés des instructions criminelles, les *constables* ou agents de la police locale et municipale, etc.; enfin les *notaries public* tenant de la loi certaines attributions spéciales pour conférer aux actes et contrats civils un caractère d'authenticité.

d'administrer les intérêts locaux. — Les constitutions d'Etat ont généralement prévu la répartition du pays en divisions et subdivisions territoriales et politiques, auxquelles elles ont reconnu une individualité communale distincte et qu'elles ont dotées d'un organisme propre pour l'exercice de l'autorité publique et pour la gestion des intérêts collectifs.

Dans la plupart des cas, la constitution s'est bornée à formuler quelques règles impératives, à prescrire notamment à la législature d'établir et d'organiser par des lois générales un système uniforme de gouvernement des comtés et *towns*, etc., et elle a laissé plus ou moins complètement les détails de cette organisation à l'initiative de la législature. Celle-ci, toujours soucieuse de se précautionner contre les abus d'autorité d'un pouvoir exécutif central trop fort, a donné partout un grand développement aux institutions créées pour représenter et administrer, soit l'ensemble des intérêts publics de chacune des divisions ou subdivisions de l'Etat, soit certains intérêts spéciaux envisagés isolément et détachés en plus ou moins grand nombre du groupe principal des intérêts communs. Elle a délégué une partie de son pouvoir législatif et attribué la plus grande partie du pouvoir administratif à ces institutions et leur a laissé en fait une grande initiative, dont elle se réserve d'étendre quand il lui plaît, ou de restreindre l'action.

Les institutions organisées pour représenter et administrer l'ensemble des intérêts publics locaux dans une même circonscription territoriale constituent à proprement parler ce que l'on appelle le gouvernement local ou municipal. Elles ont un double rôle *d'autorité* et de *gestion* : *autorité* sur les citoyens pour assurer l'ordre public et le fonctionnement régulier de tous les services nécessaires à la communauté, *gestion* des intérêts collectifs, matériels et moraux.

Les institutions organisées pour représenter et administrer certains intérêts spéciaux sont des annexes et des auxiliaires du gouvernement central ou du gouvernement local, plutôt

qu'elles ne font partie à proprement parler de l'un ou de l'autre. Elles possèdent surtout, sinon exclusivement, un rôle de gestion : le plus souvent elles ne disposent pas d'une autorité propre, ou du moins elles n'ont pas les moyens d'exercer directement cette autorité et doivent recourir, pour faire exécuter leurs décisions, au concours des organes et agents du gouvernement central ou local.

Les unes et les autres sont généralement incorporées, c'est-à-dire investies par la loi de la personnalité civile.

Administration de l'ensemble des intérêts locaux. — Comtés. — Towns ou townships. — Cités et villages. — Tous les Etats sont divisés en comtés (1) : Le comté (*county*) constitue toujours la plus étendue, sinon la plus importante des circonscriptions territoriales organisées. La superficie moyenne d'un comté varie depuis 250 milles carrés (647 kilomètres carrés), dans le *Rhode-Island*, jusqu'à près de 10.000 milles carrés (25.900 kilomètres carrés), dans l'Etat de *Montana*. La superficie moyenne d'un département français étant d'environ 6.200 kilomètres carrés, on voit que l'étendue moyenne d'un comté varie, suivant les Etats, entre celle d'un des plus grands cantons ruraux et celle d'un groupe de 3 à 4 départements.

La population n'est pas moins variable. Réduite à moins de cent habitants dans certains comtés des Etats de l'Ouest, elle varie parfois dans les Etats les plus peuplés, comme ceux d'*Illinois*, *Ohio*, *Pennsylvania*, *New-York*, entre quelques centaines ou quelques milliers d'habitants et plusieurs centaines de mille. Les comtés qui comprennent les grandes villes de Chicago, Philadelphie, *New-York*, ont une population de plus d'un million d'habitants.

Dans un certain nombre d'Etats du Sud, le comté est la

(1) Dans la Louisiane, le comté prend le nom de paroisse (*parish*) ; la paroisse est divisée en quartiers (*wards*) correspondant à la *town*.

seule circonscription de l'Etat qui jouisse de la personnalité civile et possède une organisation politique et administrative assez complète pour constituer une véritable communauté distincte. Les divisions du comté, quel que soit le nom qu'on leur donne (*districts, precincts, hundreds, wards, etc.*), sont de simples fractions d'une même unité ; elles n'ont pas plus d'individualité que les différents quartiers d'une même ville.

Dans la plupart des Etats, au contraire, les subdivisions du comté, désignées sous le nom de *towns* ou *townships*, jouissent d'une individualité propre, au point de vue politique et administratif ; elles sont organisées en communautés élémentaires distinctes et incorporées. Fréquemment leur individualité est plus accusée et leur organisation est plus complète que celle du comté, et celui-ci doit être considéré seulement comme un groupe de *towns*, jouissant en commun de certains organes administratifs et judiciaires. Dans les Etats nouveaux, les limites de la *township* administrative se confondent fréquemment avec celles de la *township* cadastrale, qui est un carré de six milles de côté.

Le comté et la *town* ou *township* ne sont en général que des circonscriptions rurales, où la population est dispersée et où les exigences de la vie publique sont peu développées. Aussi les institutions dont elles sont dotées ont une forme simple. Elles ont pour but de maintenir la tranquillité et le bon ordre, de constater l'état civil des individus, de présider au fonctionnement du système électoral, d'assurer la répartition et la perception des impôts, de pourvoir enfin aux besoins ordinaires et communs d'une communauté primitive. La constitution et les lois de l'Etat étendent plus ou moins leurs attributions administratives. Tantôt elles comprennent dans ces attributions l'administration des services de la voirie, de l'instruction publique, de l'assistance publique, de l'hygiène publique ; tantôt au contraire elles détachent de l'organisation générale des comtés et *towns* les uns ou

les autres de ces services pour en confier la gestion aux institutions spéciales dont il sera question plus loin.

L'organisation en comtés et *towns* résulte toujours de statuts généraux émanant de la législature, qui a tout pouvoir de les amender et modifier. Cette organisation s'applique ordinairement sous une même forme à toutes les parties du territoire de l'État ; elle a un caractère obligatoire et indépendant du choix ou de la volonté des citoyens (1), quoique ceux-ci soient appelés à concourir à leur gouvernement, soit en prenant part à des assemblées générales, soit en procédant à l'élection des conseils et des fonctionnaires chargés de l'administration. Les pouvoirs dont dispose le comté ou la *town* dérivent tous et dépendent entièrement de l'acte législatif qui les a créés et qui en a organisé le gouvernement.

Lorsque la population devient plus dense et forme des agglomérations plus ou moins compactes, les institutions ordinaires du comté et de la *town* cessent d'être suffisantes pour répondre aux besoins de la vie urbaine. Ces agglomérations peuvent alors être dotées, sous le nom de *villages* et de *cities*, d'une organisation plus complète. Elles sont incorporées comme municipalités, tantôt en vertu de chartes ou de statuts spéciaux, tantôt en conformité des lois générales de l'État, qui leur donnent un système de gouvernement plus perfectionné avec des pouvoirs et des moyens d'action plus variés et plus étendus. Elles sortent alors du cadre uniforme établi pour le gouvernement local, tantôt détachées et distinctes du comté ou de la *town* où elles ont pris naissance et dont les institutions propres continuent de subsister, tantôt confondues avec l'ancien comté ou l'ancienne *town* dont les

(1) Les statuts de l'État d'Illinois, où le *county system* avait été primitivement introduit, laissent actuellement aux populations la faculté d'opter pour l'organisation en *townships*, suivant un mode décrit par la loi et rappelant le système de la Nouvelle Angleterre.

institutions sont plus ou moins fusionnées avec celles de la cité.

Quoique l'initiative de la formation des cités et villages soit laissée aux citoyens, et quoique ceux-ci soient fréquemment appelés à intervenir dans la préparation de l'acte d'incorporation, cet acte reçoit toute son autorité de la loi. La législature peut toujours l'annuler, le supprimer ou le remplacer, sans avoir besoin du concours ou de l'adhésion des citoyens. En un mot, les corporations municipales sont des *corporations publiques*, telles qu'on les définira ci après.

Divers systèmes de gouvernement local. — A. County System des Etats du Sud. — La prédominance du comté est générale dans les Etats du Sud (1). Il faut attribuer ce fait aux conditions primitives de la colonisation et notamment à la formation de vastes domaines agricoles (*plantations*), où la population, disséminée et livrée tout entière à l'agriculture, sous l'autorité d'un propriétaire, n'avait ni le droit ni les moyens de se grouper à intervalles réguliers pour s'occuper directement des intérêts communs.

Le comté ne fut organisé d'abord que comme circonscription judiciaire et fiscale pour la tenue des cours de justice, pour l'évaluation des propriétés imposables et la perception des taxes de l'Etat. Puis, le rôle des propriétaires diminuant avec les progrès de la civilisation et le morcellement de la propriété, l'organisation du comté dut se développer et se compléter peu à peu, en vue d'assurer la police, l'éducation, l'assistance des pauvres, la construction et l'entretien des routes. Le comté reçut alors, avec la personnalité civile, des pouvoirs que les citoyens ne pouvaient exercer eux-mêmes et

(1) On désigne généralement ainsi les Etats formés par les anciennes colonies de la côte sud de l'Atlantique : *Maryland, Virginia, North et South-Carolina, Georgia*.

qu'ils durent déléguer à des fonctionnaires salariés, dont le nombre et l'importance allèrent en croissant.

A la tête du gouvernement du comté se trouve habituellement placé un *board* ou *court of county commissioners*, représentant légal du comté, chargé du maintien de l'ordre et de l'administration générale. Le personnel administratif comprend, en outre : un *assessor* chargé de préparer l'assiette de l'impôt sur la propriété, un *collector* pour la perception des taxes, un *treasurer* pour l'encaissement des revenus et le paiement des dépenses, un *superintendent of education* chargé des écoles, un *overseer of the roads*, chargé de la voirie, etc. Les juges du comté, ainsi que le *sheriff* chargé de l'exécution des jugements et le *coroner* chargé de l'instruction criminelle, ont également leur part dans l'administration et la police du comté.

Ces fonctionnaires salariés sont généralement élus pour un ou deux ans par les électeurs ordinaires du comté.

Les subdivisions du comté n'ont pas d'individualité propre : la désignation de ces subdivisions varie suivant les Etats (1) ; les fonctionnaires ou agents et les commissions (*school committees*, etc.) qui y sont établies y exercent des attributions spéciales et limitées sous la direction des autorités du comté.

Les institutions des Etats du Sud ont été imitées dans divers Etats de création récente (*Colorado, Idaho, Oregon, Washington*, etc.)

B. — *Town System de la Nouvelle Angleterre*. — Le véritable type de *self government*, ayant pour base l'organisation de la *town*, communauté la plus restreinte, a été réalisé

(1) *Wards* dans la *Louisiane*, *hundreds* dans le *Delaware*, *districts* dans le *Maryland*, *magisterial districts* dans les Etats de *Virginia*, *Kentucky*, etc., *civil districts* dans le *Tennessee* ; *precincts* dans la *Floride*, l'*Alabama*, etc., *justice precincts* dans le *Texas*, *beats* dans le *Mississippi*, etc.

tout d'abord dans la Nouvelle Angleterre (1). On en voit encore l'expression la plus complète dans le *Massachusetts*.

Le *town meeting*, assemblée de tous les citoyens jouissant de la franchise électorale (*freemen*), constitue l'organe fondamental et le trait caractéristique du gouvernement de la *town*. Cette assemblée se réunit en sessions ordinaires, à époques fixes, au moins une fois l'an ; elle se réunit en outre, quand il y a lieu, en sessions extraordinaires ; elle exerce, sous la direction d'un président élu (*moderator*), le pouvoir législatif sur les affaires de son ressort (voirie locale, écoles, assistance publique, hygiène, secours contre les incendies, police, recettes et dépenses, etc.), et formule ses décisions sous forme d'ordonnances et de règlements de police soumis à l'approbation de la cour supérieure de justice (*superior court*) ; elle vote les impôts, et elle en affecte le produit aux différents services communaux ; elle entend les rapports des agents exécutifs qu'elle nomme chaque année et qui sont proposés par elle à l'administration de la *town*.

Les agents exécutifs de la *town* sont, au premier rang, les *selectmen*, qui forment, au nombre de 3 à 9, un conseil permanent dont les attributions s'étendent à l'administration générale (convocation et fixation des ordres du jour des *town meetings*, exécution des ordonnances et règlements, fonctionnement général des services), un *town clerk* ou secrétaire de la *town*, qui remplit notamment avec le *justice of the peace* les fonctions d'officier de l'état civil, un *town treasurer* qui centralise les recettes et effectue les dépenses, des *assessors* chargés de l'évaluation des propriétés et de l'assiette des im-

(1) On comprend sous l'ancienne désignation de Nouvelle Angleterre les États de *Maine*, *New-Hampshire*, *Massachusetts*, *Rhode-Island*, *Connecticut*, *Vermont*.

La nécessité de se défendre contre des peuplades indiennes belliqueuses obligea les colons des provinces de la Nouvelle Angleterre à se grouper en agglomérations compactes relativement assez peuplées nécessitant dès l'origine une organisation communale assez complète.

pôts (sauf recours devant les *county commissioners*), un *collector* ou percepteur, des *overseers of the poor* ou intendants des pauvres, des *road commissioners* ou commissaires des routes, etc. Les *town meetings* nomment encore une commission et parfois des sous-commissions scolaires (*school boards*); ils peuvent nommer un bureau d'hygiène (*board of health*), etc.

Les emplois publics sont gratuits, et ceux qui les exercent n'ont droit qu'à des indemnités et honoraires correspondant au remboursement des dépenses faites pour le service de la communauté.

Le comté, dont l'étendue et la population sont très variables (1), n'était d'abord qu'un groupement de *towns* effectué pour l'administration de la justice. Actuellement encore le comté est avant tout un district judiciaire, où les juges de comté (*district court, police court, trial justice*) et les juges des hautes cours de l'Etat (*superior judicial court* et *superior court*) tiennent leurs sessions civiles et criminelles. Au système judiciaire du comté appartiennent également le *judge* et le *register of probate and insolvency* élus par les citoyens de la circonscription. Certains officiers judiciaires attachés aux cours de comté, le *sheriff* et le *clerk* ou greffier, sont élus également dans les élections générales du comté.

Le comté possède aujourd'hui, en dehors de ses institutions judiciaires, une organisation administrative qui n'est pas sans importance, en raison surtout des rapports qu'elle établit entre le gouvernement de l'Etat et le gouvernement de la *town*.

Les principaux fonctionnaires du comté sont les *county commissioners*, au nombre de trois, élus pour trois ans et renouvelables par tiers chaque année, et le *county treasurer*.

(1) Le *Massachusetts* est divisé en 14 comtés, dont l'étendue moyenne est d'environ 600 milles carrés. La population, très inégalement répartie entre les divers comtés, varie entre 3.000 et 485.000 habitants.

Ce sont des fonctionnaires salariés qui, quoique élus par les électeurs du comté, doivent être considérés comme des délégués de l'Etat. Ils sont chargés à la fois de certaines attributions propres et du contrôle de l'administration des *towns*. Les *county commissioners* ont pour secrétaire le *county clerk*, qui remplit en même temps les fonctions de greffier près des cours siégeant dans le comté. Ils dressent, de concert avec le *county treasurer*, le budget des recettes et dépenses du comté, établissent les taxes directes du comté et effectuent la répartition des taxes de l'Etat et du comté entre les *towns* ; ils s'occupent de l'établissement et de l'entretien des édifices publics du comté, tels que les tribunaux et les prisons ; ils agissent d'office dans certains cas, au lieu et place des autorités de la *town*, à défaut de l'action régulière de ces autorités ; ils prononcent sur les réclamations auxquelles donne lieu le travail des *town assessors* ; ils interviennent également dans les contestations et réclamations provoquées par les décisions des *selectmen* relatives aux chemins publics ; ils délivrent des *licenses* pour certains commerces, sur le vu des certificats donnés par les *selectmen*, etc. Ils peuvent, de même que les juges, requérir le concours des *sheriffs*, *coroners* et *constables* pour l'exécution de leurs décisions.

Le trésorier encaisse les recettes et effectue les dépenses en vertu des ordonnances de paiement des *commissioners*.

Le contrôle de la comptabilité du comté est effectué par un *board of examiners* composé du *judge*, du *register of probate*, du *county clerk* et parfois du *sheriff*.

Certains Etats de l'Ouest se sont inspirés des traditions de la Nouvelle Angleterre dans l'organisation du gouvernement local. Le *township system* adopté récemment par l'Etat d'Illinois, à titre facultatif, rappelle par bien des points les institutions que l'on vient d'esquisser.

C. — *Système mixte des Etats intermédiaires.* — Les institutions mixtes des Etats intermédiaires (*Middle Sta-*

tes) (1) et d'un grand nombre d'Etats de création récente présentent moins d'uniformité que celles des Etats du Sud de l'Atlantique et de la Nouvelle Angleterre. En général, l'institution du comté est la plus ancienne et reste prédominante ; mais la *town* est elle-même fortement organisée avec les prérogatives de l'incorporation. Cette organisation ne comporte pas toutefois une intervention habituelle et régulière du peuple dans l'administration, suivant les usages des Etats de la Nouvelle Angleterre. Le *town meeting*, lorsqu'il existe, ne joue pas un rôle aussi important dans le gouvernement de la *town*, dont le caractère général est essentiellement représentatif.

Dans l'Etat de *New-York*, l'autorité principale est exercée dans la *town* par un fonctionnaire unique, le *supervisor*, assisté d'un certain nombre d'agents ayant des attributions spéciales. Le *supervisor* rend annuellement ses comptes à un *board of town auditors*, qui exerce un contrôle financier et statue sur certaines réclamations.

Le *supervisor* de la *town* prend part à l'administration du comté comme membre du *board of supervisors*, conseil supérieur du comté, formé des administrateurs de toutes les *towns*. Ce conseil, investi d'attributions générales, avec le concours de commissions et d'agents pour la gestion des divers services du comté, exerce de plus un contrôle et même une véritable direction sur l'administration de la *town* ; il fixe la date des réunions annuelles des *town meetings*, délivre les ordonnances relatives à la perception des taxes et au paiement des dettes de la *town* ; il statue sur les propositions des *highway commissioners* relatives à la construction et à l'entretien des routes ; il autorise dans certaines limites les *towns* à s'imposer extraordinairement, etc.

En *Pennsylvanie*, le comté domine également les *town-*

(1) On désigne ainsi, parmi les anciens Etats, ceux de *New-York*, *New Jersey*, et *Pennsylvanie*.

ships. Chaque comté est gouverné par un *board of commissioners* composé de trois commissaires élus pour trois ans. Les fonctionnaires principaux, également élus pour trois ans, sont un *sheriff*, un *coroner*, un *protonotary*, des agents d'enregistrement pour les testaments et autres actes publics et privés, un *treasurer*, un *surveyor* (agent cadastral), trois *auditors*, chargés de la vérification des comptes, un *clerk* ou greffier de la cour, un *attorney* de district. Tous ces fonctionnaires sont salariés. Les attributions des autorités du comté s'étendent à la police, à l'administration des prisons, aux routes et ponts, aux écoles, à l'assistance publique, aux services fiscaux de l'Etat et du comté ; elles comprennent la vérification de la comptabilité des *townships*. La *township* est administrée par deux ou trois *supervisors* élus pour trois ans et renouvelés partiellement chaque année, auxquels sont adjoints un *assessor*, un *town clerk*, trois *auditors*, des *overseers of the poor*, lorsque les pauvres sont à la charge de la *township*, etc.

Des organisations plus ou moins analogues à celles que l'on vient d'indiquer ont été généralement adoptées dans les nouveaux Etats.

En raison même du caractère rural des circonscriptions entre lesquelles se trouve réparti l'ensemble du territoire de l'Etat, le rôle du comté et de la *town* est généralement très limité en matière de travaux publics ; il ne s'étend guère qu'aux chemins et aux ponts de faible importance.

L'exécution et l'administration des travaux publics constituent, au contraire, une des branches importantes du gouvernement dans les grandes agglomérations urbaines ; c'est ce qui donne ici un intérêt tout particulier à l'étude des institutions municipales proprement dites, notamment dans les grandes villes maritimes.

Gouvernement des cités. — On a dit plus haut que les agglomérations urbaines pouvaient bénéficier, sous le nom de

cités ou villages (1), d'une organisation municipale complète, distincte du régime ordinaire de gouvernement local appliqué uniformément à toute l'étendue du territoire. Primitivement, l'organisation municipale, réservée aux villes de quelque importance, était définie, séparément pour chacune d'elles, par sa *charte d'incorporation*, c'est-à-dire par un acte législatif particulier, qui était au gouvernement de la cité ce que la constitution est au gouvernement de l'Etat.

Aujourd'hui, dans un grand nombre d'Etats, la constitution interdit de statuer sur les questions d'ordre municipal autrement que par des lois générales, de telle sorte que l'incorporation et l'organisation des villes et villages doivent être effectuées conformément aux dispositions d'un statut général.

Pour la plupart des grandes villes, les seules dont il y ait lieu de s'occuper ici, à cause du rôle important qu'elles sont fréquemment appelées à jouer dans l'administration des ports et des voies navigables, les prescriptions constitutionnelles que l'on vient de rappeler restent à l'état théorique ou doctrinal, et n'ont en fait que peu d'effet pratique. Le législateur américain, quand il a l'appui de l'autorité judiciaire, ne manque pas de moyens ingénieux pour échapper à certaines prescriptions trop rigoureuses de la constitution d'Etat, ce qui lui permet, tout en conservant les formes légales, de donner satisfaction aux besoins ou aux convenances des populations intéressées, et de tenir compte, s'il y a lieu, de ses propres préférences (2).

(1) Dans certains Etats, notamment dans les Etats du Sud et dans ceux qui ont également adopté le *county system*, les désignations de *towns* et *boroughs* s'appliquent aussi à certaines agglomérations urbaines organisées en corporations municipales en dehors du régime ordinaire du gouvernement local (*New-Jersey, Pennsylvania, Maryland, Virginia, Georgia, Louisiana, Missouri, California*, etc.).

(2) Les lois municipales de l'Etat de *Pennsylvania* ont réparti les cités en 7 classes, d'après leur population, et elles ont attribué une organisation différente à chaque classe, ce qui n'enlève pas à la législation son caractère général. Mais la classification a été faite de telle sorte que cha-

Parfois, pour les villes les plus importantes d'un Etat (1), le système de gouvernement qui doit leur être appliqué et les pouvoirs attribués à ce gouvernement font l'objet de dispositions insérées dans la constitution même de l'Etat, et le législateur n'intervient ensuite que pour compléter ces dispositions qu'il ne peut modifier.

Mais, plus généralement, les pouvoirs et le mode d'organisation du gouvernement de la cité résultent entièrement de l'acte législatif qui l'a constituée en corporation municipale. Cet acte législatif laisse à la cité plus ou moins de latitude pour étendre et développer elle-même ses institutions.

Les chartes et statuts municipaux présentent les plus grandes dissemblances et ne se rapportent nullement à un type uniforme pour les cités d'un même Etat.

Cette diversité provient surtout de ce qu'aucun des systèmes adoptés pour l'organisation du gouvernement municipal n'est considéré par les Américains comme pleinement satisfaisant. On critique généralement l'analogie trop grande existant entre les institutions de la cité et les institutions politiques du gouvernement d'Etat, ainsi que l'instabilité résultant de l'intervention arbitraire et trop fréquente de la législature.

cune des quatre premières classes ne comprend qu'une seule ville (Philadelphie, Pittsburg, Alleghany, Scranton) ; les lois concernant ces quatre premières classes équivalent donc en fait à autant de chartes spéciales.

Dans l'Etat d'Ohio, les cités sont réparties en deux classes, dont la première comprend trois degrés et la deuxième quatre degrés. Les villes de Cincinnati, Cleveland et Columbus constituent isolément chacun des trois degrés de la 1^{re} classe. Les villes de Toledo et Dayton forment, l'une le 1^{er} degré et l'autre le 2^e degré de la 2^e classe, et toutes les autres villes de l'Etat sont réparties dans les deux derniers degrés.

Encore pourrait-on citer, parmi les lois qui se rapportent aux cités comprises dans ces deux derniers degrés, telle loi à laquelle on a donné la forme suivante :

Les fonctionnaires des cités de 2^e classe, 3^e degré, ayant au dernier recensement fédéral une population de 12.132 habitants, seront : un maire, un city commissioner, etc.

(1) Tel est le cas pour Baltimore dans l'Etat de Maryland.

Toute charte ou loi municipale a pour premier objet de constituer la cité en corporation (1) avec toutes les prérogatives attachées à la personnalité civile. Elle en détermine l'étendue et les limites ; elle institue son gouvernement et elle en définit les pouvoirs, en prenant généralement le soin, à l'exemple des constitutions politiques, d'établir la distinction entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ; elle organise, au moins dans leurs grandes lignes, toutes les branches du gouvernement, tous les services correspondant aux divers objets que la législature a compris dans le domaine des attributions de ce gouvernement. Ces attributions, qui, dans chaque cas, résultent d'une délégation expresse de la constitution ou de la législature, varient suivant les Etats et suivant les cités d'un même Etat ; on peut les classer en plusieurs groupes.

1^o Attributions relatives aux objets que la tradition américaine considère habituellement comme d'essence municipale, ce sont les suivantes :

Administration des biens meubles et immeubles de la cité, établissement et assiette des impôts, émission des emprunts, répartition des dépenses et affectation des crédits à tous les services municipaux ;

Organisation détaillée des services municipaux dans le cadre établi par la loi, et recrutement du personnel chargé de ces services ;

Voirie municipale : travaux, réglementation et police ; éclairage public ; parcs, jardins, places et monuments publics ;

(1) La désignation corporative de la Cité, ce que l'on pourrait appeler la raison sociale de la corporation, varie de forme :

La ville de Baltimore est incorporée sous la formule suivante : *The Mayor and City Council of Baltimore*.

La ville de New-York, avant l'annexion de Brooklyn et des autres villes voisines, avait pour formule corporative : *The Mayor, Aldermen and Commonalty of New-York*. La charte de 1897 a adopté la formule beaucoup plus simple : *The City of New-York*.

On dit également *The City of Boston*.

Assainissement, égouts, latrines, bains publics ;

Distributions d'eau ;

Secours contre les incendies ;

Assistance publique ;

Aménagement et réglementation des cimetières ;

Réglementation, au point de vue de la sécurité et de l'hygiène, des édifices publics et privés, des établissements insalubres, etc.

Réglementation, au point de vue du bon ordre, de la moralité et de la sécurité publiques, des lieux de réunion et de divertissements publics ;

Hôpitaux et lazarets, réglementation et police sanitaires ;

Réglementation et police des marchés et de divers commerces ; vérification des poids et mesures ;

Etablissements intéressant l'instruction publique et les beaux-arts : musées, bibliothèques, académies, etc.

Conservation de l'ordre et police municipale ;

Sur ces divers objets, considérés comme essentiellement municipaux, le gouvernement de la cité exerce généralement ses pouvoirs au point de vue législatif comme au point de vue exécutif.

2° Attributions relatives aux objets d'intérêt général qui restent placés sous l'autorité directe de l'Etat ou du comté, ou qui sont confiés à des services spéciaux créés par la loi :

Assiette et perception des impôts de l'Etat et du comté, des contributions relatives aux districts de voirie, aux districts scolaires, etc.

Etat civil des citoyens ;

Opérations électorales intéressant le Gouvernement fédéral, l'Etat ou le comté ;

Organisation et fonctionnement des écoles publiques (1) ;

Exécution des lois et règlements émanant du gouvernement

(1) Les institutions scolaires sont rattachées de façon très variable au gouvernement municipal et peuvent en être tout à fait indépendantes.

de l'Etat ; police générale et administration de la justice par les tribunaux d'ordre inférieur.

La cité ne possède sur ces divers objets aucun pouvoir législatif, mais elle est tenue de prêter à l'Etat le concours de ses agents administratifs et judiciaires.

3° Attributions spéciales conférées à la cité par des dispositions législatives diverses, qui ont délégué à son gouvernement des pouvoirs plus ou moins étendus sur des objets considérés habituellement comme du ressort de l'autorité centrale :

De ce nombre sont les pouvoirs délégués par la législature d'Etat à un grand nombre de cités (New-York, Baltimore, Savannah, Chicago, New-Orleans, Saint-Louis, etc.) pour l'administration et la police des ports situés sur le littoral maritime, sur les lacs ou sur les fleuves, pour l'établissement et l'exploitation de ponts, de bacs (*ferries*), etc.

Des restrictions nombreuses sont souvent apportées par la loi à l'autorité du gouvernement municipal sur ces divers objets, et même sur ceux qui font partie du premier groupe.

C'est ainsi que, dans la plupart des Etats, des limites sont fixées au pouvoir de taxation et au droit de contracter des emprunts.

Des réserves et restrictions sont également apportées à l'exercice du droit d'*eminent domain*, dont les corporations municipales sont généralement investies, par délégation de la législature, pour l'exécution des travaux et améliorations dont elles ont la charge, ou tout au moins pour l'exécution des travaux de voirie.

Très fréquemment, une partie des services énumérés ci-dessus sont distraits du gouvernement de la cité, soit que le législateur en ait réservé la direction à l'Etat, soit qu'il en ait confié la gestion à des institutions spéciales plus ou moins indépendantes de l'autorité municipale.

C'est ainsi que la charte de certaines cités (Boston et Balti-

more, par exemple) réserve au gouvernement de l'État la direction de la police. Le service d'assainissement de la ville de Chicago est confié à une corporation créée pour cet objet (*sanitary district*), etc.

La diversité est plus grande encore dans le mode d'organisation des diverses institutions municipales préposées au gouvernement des cités que dans la définition de leurs pouvoirs.

Malgré l'importance caractéristique du rôle que le maire est appelé à jouer dans un gouvernement qui, par la force des choses, est surtout administratif, la prééminence des fonctions législatives ressort cependant presque toujours de l'esprit même de la charte ou des statuts organiques.

Ces fonctions législatives sont exercées, dans la plupart des petites villes et même dans quelques grandes villes, par une assemblée unique (*City Council* de Chicago, *Council* de New-Orleans) (1) ; mais le plus souvent, dans les grandes villes, l'autorité législative est exercée par l'action concurrente de deux assemblées, toujours élues, qui rappellent, par leur mode de formation et par leur procédure, le Sénat et la Chambre des Représentants de l'État. Ces assemblées portent des désignations très différentes : Le *City Council* (2) est formé, à Boston, par le *Board of Aldermen* et le *Common Council* ; à Baltimore, par la *Seconde Branche* et la *Première Branche* ; à Philadelphie, par le *Select Council* et le *Common Council* ; à Saint-Louis, par le *Council* et la *House of Delegates* ; à San-Francisco, par le *Board of Aldermen* et la *House of Assistant Aldermen* ; à Buffalo, par le *Board of Councilmen*

(1) Avant l'organisation de la nouvelle corporation de New-York, en 1897, il en était ainsi à New-York (*Board of Aldermen*) et à Brooklyn (*Common Council*) ; le même système a été remis en vigueur à New-York, depuis le 1^{er} janvier 1902.

(2) Le groupe des deux Chambres est parfois désigné sous le nom de *Common Council*.

et le *Board of Aldermen* ; à New-York (charte de 1897), par le *Council* et le *Board of Aldermen*, etc.

Les membres des deux Chambres sont élus par les électeurs ordinaires de la cité. La seconde Chambre est la plus nombreuse ; ses membres sont élus généralement par quartiers (*wards*), tantôt isolément, tantôt au nombre de plusieurs dans chaque quartier, par scrutin de liste ; le renouvellement général a lieu tous les ans ou tous les deux ans. La Chambre supérieure est généralement moins nombreuse ; ses membres sont élus, tantôt séparément par districts comprenant habituellement plusieurs *wards*, tantôt au scrutin de liste dans toute la cité ou dans les diverses circonscriptions de la cité (1). La durée de leur mandat est souvent plus longue que celle des membres de l'autre Chambre, et parfois le renouvellement ne se fait que par des élections partielles.

Les actes de la législature municipale sont rendus sous forme d'ordonnances, résolutions, ordres, etc. Ceux qui ont un caractère législatif portent généralement le nom d'ordonnances (*ordinances*).

Le concours des deux Chambres est nécessaire pour le vote de toutes les mesures législatives ; ces mesures ne sont valables qu'autant qu'elles sont en conformité avec les prescriptions de la charte et des autres lois de l'Etat, elles sont subordonnées à toutes les dispositions ultérieures émanant de la législature de l'Etat. Elles ne peuvent avoir d'autre sanction, notamment en ce qui concerne les ordonnances de police, que celles qui ont été spécifiées par les lois de l'Etat.

(1) La charte de 1897, qui vient d'être réformée, divisait la ville de New-York en 60 *assembly districts*, qui élisaient chacun un *alderman*.

Les membres du *Council* étaient au nombre de 29 ; l'un d'eux, remplissant les fonctions de président, était élu par un vote général de la cité tout entière ; les 28 autres étaient élus au nombre de 2 ou de 3 dans chacun des dix *council districts* formés par le groupement des *assembly districts*.

La procédure des deux Chambres est généralement toute semblable à celle de la législature de l'État.

Le Maire (*Mayor*) est le premier magistrat exécutif et le représentant permanent de la corporation municipale ; il est élu directement par le peuple, tantôt pour un an (Boston), plus souvent pour deux ans (Chicago, Baltimore, San-Francisco, Cincinnati, anciennes chartes de New-York et de Brooklyn), parfois pour trois ans (Buffalo) ou pour quatre ans (Philadelphie, New-Orleans, Saint-Louis, New-York suivant la charte de 1897).

Il siège parfois dans les conseils législatifs, notamment à Chicago où il préside, à San Francisco, etc. Plus souvent il n'en fait pas partie ; mais il jouit presque toujours du droit de *veto*.

Le Maire est chargé d'assurer l'ordre, de maintenir la paix publique, de veiller à l'exécution des lois et ordonnances. A ce titre il est généralement le chef de la police, à moins que la direction de ce service n'ait été réservée au gouvernement de l'État, comme à Boston.

Le Maire, dont les attributions exécutives ont un caractère très général, est entouré, pour assurer le fonctionnement de tous les services, d'un personnel administratif souvent très nombreux, réparti entre un certain nombre de départements principaux, à la tête desquels sont placés des chefs de service ou des commissions exécutives (*boards*) qui en tiennent lieu. En dehors de ces départements principaux, un certain nombre de fonctionnaires, d'importance très inégale, sont chargés séparément de divers emplois secondaires.

Les rapports entre le Maire et les divers départements administratifs ou chefs de service varient beaucoup suivant les dispositions de la charte et des ordonnances. La tendance dans les chartes nouvelles est de donner au Maire une autorité réelle et efficace sur tous les services exécutifs ; il nomme alors et révoque à volonté les membres des commis-

sions et les hauts fonctionnaires qui sont directement responsables de leur gestion envers lui.

Dans la plupart des cas, les pouvoirs du Maire sont moins absolus ; quelquefois même ils subissent de telles restrictions qu'il ne lui reste qu'une autorité très diminuée sur les diverses branches de l'administration. Souvent les chefs des principaux départements sont élus directement par le peuple, et conservent à l'égard du Maire une véritable indépendance résultant de l'origine de leur mandat ; parfois quelques-uns d'entre eux sont nommés par la législature d'Etat ou par le Gouverneur ; quelquefois ils sont nommés directement par les conseils législatifs de la cité ; le plus souvent ils sont désignés par le Maire, mais leur nomination est subordonnée à l'approbation des assemblées municipales ou de l'une des branches de ces assemblées, généralement la moins nombreuse (1).

(1) A Boston, les *street commissioners* sont élus par le peuple, le *city clerk*, le *city messenger* et le *clerk of committees* sont élus par le *City Council*, les deux Chambres réunies ; les autres chefs de service et les membres des comités directeurs (*boards*) des départements administratifs sont nommés par le maire avec approbation par le *Board of Aldermen*.

A New-York (charte de 1897), le *comptroller*, chef du département des finances, et les présidents des cinq *boroughs* de la cité, qui font partie du *board of public improvement* et président les *boards* spéciaux à chaque district, sont élus par le peuple. Les autres chefs de service et membres de comités directeurs (*boards*) sont nommés par le maire seul, sans intervention du *City Council*.

A Baltimore, le *city register*, les *commissioners of finance* et les *commissioners of public schools* sont élus par les deux branches du *City Council* ; les autres chefs de service sont nommés par le maire, avec approbation par les deux branches du *City Council* ; les membres du *board of police commissioners* sont nommés au scrutin par la *General Assembly*, c'est-à-dire par la législature de l'Etat de Maryland.

A Philadelphie, le *receveur des taxes*, le *city comptroller*, le *city treasurer* et le *city solicitor* sont élus directement par le peuple ; les directeurs du département de la sûreté publique, du département des travaux publics, du département *of charities and corrections* sont nommés par le maire avec approbation par le *Select Council*.

A Chicago, le *city clerk*, le *city treasurer* et le *city attorney* sont élus

Des restrictions sont également imposées au droit de révocation.

Souvent, comme à New-York, le Maire, après avoir usé de son droit de nommer les chefs de service ou les membres des *boards* exécutifs, perd à peu près toute autorité sur leur gestion. La loi attribue, en effet, aux chefs des divers départements un pouvoir d'initiative et de décision si étendu que beaucoup d'affaires sont traitées et résolues sans l'intervention du Maire et souvent même en dehors de l'autorité législative du *city council*.

A Saint-Louis, pour éviter les bouleversements complets et subits qui se produisaient dans le personnel administratif à la suite de chaque nouvelle élection municipale, et les nominations souvent inconsidérées qui étaient faites au lendemain des luttes électorales, la dernière charte a porté la durée du mandat municipal à quatre ans et décidé que tous les fonctionnaires, dont le choix appartient au Maire et au *council*, ne seraient nommés que deux ans après la formation d'une nouvelle municipalité, de telle sorte que le Maire administre pendant les deux premières années avec la coopération de fonctionnaires choisis par son prédécesseur et pendant les deux années suivantes avec des fonctionnaires dont le mandat dépasse le sien de deux ans. Ce système tend évidemment à maintenir en charge les fonctionnaires qui savent faire apprécier leur compétence et la valeur de leurs services.

Dans certaines villes, les chefs de chaque département sont en rapport direct et constant avec les conseils législatifs de la cité, ou plutôt avec les commissions de ces conseils, ce qui contribue encore à les soustraire à l'autorité hiérarchique du Maire.

Les divers services administratifs sont généralement dis-

par le peuple, les autres fonctionnaires principaux sont nommés par le maire avec approbation du *Council*, etc.

tincts et indépendants les uns des autres, sauf au point de vue financier. Presque toutes les chartes municipales s'attachent à multiplier le contrôle sur tous les faits de recettes et de dépenses pour assurer la régularité de toutes les opérations financières. Elles exigent toujours, dans les opérations de cette nature, l'intervention concurrente de deux ou plusieurs services qui sont appelés à se surveiller réciproquement.

Tous les fonctionnaires qui peuvent avoir une responsabilité personnelle dans le maniement des fonds, ou dont la gestion peut compromettre gravement les intérêts financiers de la cité ou des citoyens, sont généralement tenus de fournir caution pour des sommes parfois très élevées.

Le mode de désignation des fonctionnaires et agents secondaires et subalternes est très variable, certaines nominations appartenant aux conseils de la cité, au Maire, aux *boards*, ou aux chefs de service des divers degrés. Les abus du *patronage* se sont fait sentir dans le recrutement du personnel administratif municipal non moins que dans le recrutement du personnel administratif de l'Etat ; aussi certaines grandes villes ont-elles procédé, elles aussi, à la réforme du service civil en adoptant des méthodes analogues à celle du Gouvernement fédéral et du gouvernement d'Etat (New-York).

Il est parfois spécifié que la nomination à certaines fonctions doit demeurer indépendante de toute considération de parti (*non partisan*), ou que certains *boards* doivent comprendre un nombre minimum de membres appartenant à la minorité politique.

L'organisation judiciaire de la cité est souvent très complexe, elle est en tout cas très variable. Il paraît inutile d'entrer à ce sujet dans d'autres détails que ceux que l'on a donnés précédemment en traitant de l'organisation judiciaire de l'Etat (1).

(1) Voir page 75.

Institutions établies pour l'administration de divers intérêts spéciaux. — Parmi les services spéciaux dont la gestion a paru justifier la création d'une organisation particulière, il en est qui sont considérés comme présentant un intérêt commun à tout l'Etat ; les institutions qui les concernent sont rattachées plutôt au gouvernement de l'Etat qu'au gouvernement local.

Dans ce cas, la constitution ou les statuts leur ont souvent conservé le caractère de services gouvernementaux et n'ont pas créé pour leur gestion de personne civile distincte de l'Etat lui-même. A la tête de ces services ont été placés des *boards* ou des commissaires (*commissioners*) investis souvent d'un pouvoir de décision propre, disposant de ressources spécialisées, jouissant d'un droit d'initiative plus ou moins étendu, capables d'agir en justice, d'édicter des règlements, etc. Mais leurs budgets, plus ou moins rattachés au budget général de l'Etat, qui encaisse l'excédent des recettes et pourvoit, s'il y a lieu, à l'insuffisance des ressources spéciales, sont soumis à la sanction législative et même au contrôle des départements exécutifs ; leurs représentants officiels agissent toujours au nom de l'Etat. Tel est le cas notamment du service des canaux placé sous l'autorité du *Canal Board* dans l'Etat de *New-York*, du *Board of Public Works*, dans l'Etat d'*Ohio*, des *Canal Commissioners*, dans l'Etat d'*Illinois* ; tel est le cas également du service des ports et du domaine maritime de l'Etat de *Massachusetts* placé sous l'autorité des *Harbor and Land Commissioners* et du service du port de San-Francisco (*California*) placé sous l'autorité du *Board of State Harbor Commissioners*.

Une organisation plus ou moins analogue existe dans les cités pour la gestion de certains services d'intérêt local, qui, tout en possédant une administration et même une caisse particulière, se rattachent cependant au gouvernement municipal et forment en réalité des organes de ce gouvernement ; on peut citer notamment le département des *Docks and*

Ferries de la cité de New-York. L'institution des *Port Wardens* de Philadelphie ne forme pas non plus une corporation distincte ; elle se rattache à la fois, par la nomination de ses membres et de ses agents, et par son mode de fonctionnement, au gouvernement de l'Etat et au gouvernement de la cité (1).

Mais, en dehors de ces services publics spéciaux, administrés au nom de l'Etat ou de la cité, il en est un grand nombre que la loi organise séparément en les constituant à l'état de corporations, c'est-à-dire en leur attribuant une personnalité civile distincte et des biens propres.

Les législatures d'Etat ont tiré un très grand parti de ces institutions, comprises parmi les corporations publiques dont il sera parlé au paragraphe suivant, pour donner satisfaction aux divers besoins du pays, sans développer outre mesure le personnel et l'importance des corps politiques chargés de l'administration centrale ou de l'administration municipale.

VII. — Des corporations.

Caractères généraux des corporations d'après la loi anglaise et la loi américaine. — La loi anglaise reconnaît l'existence légale de deux catégories de personnes, les personnes *naturelles* ou *individus*, et les personnes *artificielles* ou *personnes civiles*.

Les individus tiennent leur existence de la nature elle-même.

Les personnes civiles sont créées par la loi, elles reçoivent leur existence de l'acte législatif qui les reconnaît et les *incorpore*.

La loi américaine, comme la loi anglaise, désigne sous le nom de corporation (*body politic, body corporate, corpora-*

(1) Voir ci-après : Titre IV, Chapitre III-IV, F.

tion) toute personne artificielle ou fictive constituée légalement pour représenter et administrer des intérêts collectifs ou permanents, pour assurer pendant une durée déterminée ou indéfinie l'accomplissement de certaines obligations et l'exercice de certains droits, que l'on veut soustraire à toutes les vicissitudes de l'individualité humaine.

L'*incorporation* peut résulter soit d'un statut spécial, généralement désigné sous le nom de *charte*, soit d'un statut général. Un grand nombre de constitutions d'Etat, pour éviter les abus législatifs, prévoient en effet que les corporations ne pourront être constituées qu'en vertu de lois générales. Toute association satisfaisant aux prescriptions de la loi générale est alors constituée en *corporation*, après que toutes les formalités et conditions imposées par la loi ont été remplies.

En outre de la continuité de leur existence, malgré le décès ou le renouvellement de leurs membres, les prérogatives essentielles de toute corporation comportent le droit d'agir comme des personnes réelles à l'égard des particuliers, de l'Etat et des autres corporations, et notamment d'acquérir, de posséder et de disposer de leurs biens, de recevoir et d'accepter des legs ou donations, de se présenter en justice, de faire usage d'un sceau ou cachet portant le titre et les insignes de la corporation, lequel constitue ou confirme la signature sociale, d'établir des *by-laws* ou règlements pour leur gouvernement intérieur, enfin d'effectuer régulièrement et valablement tous les actes qui se rapportent à leur objet légal et satisfont aux conditions prescrites par le statut d'incorporation. Ce statut détermine les formes représentatives et le mode de gouvernement de la corporation, dont il institue les organes dirigeants.

Différentes espèces de corporations. — La loi américaine, comme la loi anglaise, reconnaît deux catégories très distinctes de corporations, les *corporations publiques* et les *cor-*

porations privées, entre lesquelles se rangent des associations incorporées, de nature moins nettement définie, qui participent à la fois du caractère public et du caractère privé, et que l'on peut désigner sous le nom de *corporations mixtes*.

Corporations publiques. — Les *corporations publiques* sont constituées par la loi, en dehors de toute recherche d'intérêt privé et indépendamment du consentement de leurs membres, dans le but d'assurer la gestion officielle de certains intérêts publics. Elles concourent à l'administration et sont de véritables organes de gouvernement. L'acte qui les incorpore, quelles que soient les démarches et les formalités qui l'ont précédé et préparé, doit être considéré comme étant de la part du législateur, un acte spontané et de pure autorité qui les place dans la dépendance absolue de l'État, qui ne crée en faveur de la corporation ou de ses membres aucun droit opposable à l'État, et que le législateur conserve toujours la faculté d'amender ou de révoquer arbitrairement. Cet acte oblige, sans avoir le caractère d'un contrat, tous les citoyens qui ont été compris dans la corporation, indépendamment de leur adhésion implicite ou explicite. Il investit la corporation, ou plutôt ses organes dirigeants, de certains pouvoirs, qui leur permettent, par délégation de l'État, d'édicter des ordonnances ou règlements obligatoires, sous les sanctions établies par la loi, pour tous les citoyens ou pour toute une catégorie de citoyens compris dans la sphère d'action de la corporation, d'imposer à ceux-ci certaines charges, et notamment d'établir des taxes ayant le caractère de véritables impôts, dont le produit est applicable aux objets en vue desquels la corporation a été créée. Il confère fréquemment à la corporation, dans une mesure plus ou moins étendue, le droit d'exproprier les biens des particuliers nécessaires à ses fins.

Les corporations publiques ne peuvent disposer de leurs ressources que pour l'objet ou les objets qui leur ont été assignés ; la loi a défini la nature, le mode de perception et

d'emploi de ces ressources. L'Etat conserve non seulement un droit de contrôle sur leur gestion financière, mais encore le pouvoir supérieur de disposer de leurs biens et revenus, sur lesquels chacun de leurs membres ne possède aucun droit, et qui ne peuvent être constitués en parts d'intérêt ou de bénéfice en leur faveur.

L'organisme dirigeant des corporations publiques constitue un véritable système de gouvernement plus ou moins complet, disposant de certains pouvoirs d'ordre législatif ou réglementaire, et d'ordre exécutif. Ces pouvoirs sont généralement exercés par les mandataires élus des membres de la corporation.

Les corporations publiques peuvent être réparties en deux classes :

Les unes, chargées de l'ensemble des intérêts matériels et moraux communs à toute une circonscription territoriale de l'Etat, ont à la fois un caractère politique et un caractère administratif. Ce sont les corporations *communales* ou *municipales*, qui constituent les éléments essentiels du gouvernement local de l'Etat, dont il a été parlé dans le chapitre précédent : le comté (1), la *town* ou *township*, le village, la cité, etc., assimilables, par leur rôle et par leurs caractères corporatifs, au département et à la commune de France.

Les autres ont un caractère surtout administratif et sont constituées pour la gestion de certains intérêts publics spéciaux ; elles rappellent, par leur objet et leur mode d'organisation, ce que l'on appelle en France les établissements publics ; on peut les répartir elles-mêmes en deux groupes.

Au premier groupe appartiennent les institutions qui se rapportent à des services intéressant toutes les fractions de

(1) On a déjà dit que le caractère corporatif n'était pas toujours attribué simultanément au comté et aux divisions du comté. Les circonscriptions territoriales de l'Etat peuvent donc être pourvues de certains organes de gouvernement sans être constituées en corporation. La cité est toujours incorporée.

l'Etat, et qui sont organisées suivant une même forme, en vertu de lois générales, sur toute l'étendue du territoire, pour y gérer séparément, mais d'après des méthodes identiques, les intérêts de même nature dans chacune des circonscriptions entre lesquelles l'Etat a été divisé pour cet objet. Parmi ces institutions, il faut comprendre notamment les *districts scolaires* et les *districts de voirie*, là où les services de l'instruction publique et de la voirie ne sont pas directement administrés par le comté, la town ou la cité. On peut leur trouver en France une certaine analogie avec les fabriques paroissiales, les bureaux de bienfaisance, etc., quoique leur rôle soit en réalité beaucoup plus important et qu'elles disposent de pouvoirs beaucoup plus étendus.

Le second groupe comprend des corporations dont l'objet intéresse seulement une partie des citoyens ou une partie du territoire, et qui sont créées dans certaines localités pour y répondre à des besoins communs d'une nature exceptionnelle ou moins générale. Parmi les corporations de cette nature se trouvent celles qui sont organisées pour le dessèchement des marais, pour l'endiguement contre les inondations, le drainage ou l'irrigation des territoires agricoles, l'assainissement des districts très peuplés, notamment lorsque les travaux à faire affectent les intérêts de plusieurs communautés municipales. Les gouvernements d'Etat usent très fréquemment et très largement de l'incorporation dans les cas de ce genre, pour l'exécution de travaux publics considérables, qu'il ne paraît pas possible ou opportun d'abandonner à l'initiative privée. Ces corporations présentent de grandes analogies avec les associations syndicales autorisées de la loi de 1865. L'un des exemples les plus importants que l'on puisse citer est celui du district sanitaire de Chicago, organisé par une loi de l'Etat d'*Illinois* (29 mai 1889), pour la construction et l'exploitation du canal d'assainissement de Chicago (1), qui

(1) Cet acte est encore un exemple curieux des lois auxquelles on a

doit rejeter les eaux d'égout de cette ville dans la rivière Illinois.

Les corporations publiques, créées pour la gestion des intérêts spéciaux de la communauté, ayant surtout un caractère administratif, possèdent fréquemment le pouvoir réglementaire, le droit de taxation et d'expropriation ; mais elles sont généralement obligées, pour assurer l'exécution des décisions prises par l'autorité dirigeante, de recourir à l'intervention des agents du comté, de la *town* ou de la cité, seuls investis des pouvoirs nécessaires pour exercer une action de contrainte sur les citoyens.

Corporations privées. — Les corporations privées proprement dites présentent des caractères nettement opposés aux caractères essentiels des corporations publiques.

Leur organisation est essentiellement facultative ; elle suppose l'initiative et le consentement unanime de leurs membres, qui se proposent un intérêt particulier et recherchent, comme rémunération des capitaux engagés, ou comme compensation des risques courus, un profit individuel en rapport avec la participation financière ou personnelle de chacun. Elles représentent en un mot un ensemble d'intérêts privés, qui ont dû se réunir et s'associer pour que la gestion en soit possible et fructueuse, qui font partie de la fortune des membres de l'association, et qui constituent, en faveur de chacun d'eux, des droits proportionnels sur l'actif de la dite association et sur les avantages matériels et moraux qu'elle se propose de réaliser.

La charte d'incorporation ou la loi générale, en vertu de laquelle la corporation privée a été constituée, définit les conditions que l'Etat lui impose, et les droits dont elle peut

dû, pour satisfaire aux prescriptions constitutionnelles, donner les apparences et la forme de lois générales, alors qu'elles visent manifestement un cas tout à fait particulier.

jouer, une fois que ces conditions sont remplies ; elle reconnaît et définit les droits que chacun de ses membres peut faire valoir sur les avantages réalisés, et elle a pour effet, à moins de stipulations expresses contraires, d'établir entre l'Etat et les membres de la corporation, un véritable contrat qui garantit à ceux-ci la jouissance de ces avantages. L'Etat ne saurait donc revenir sur les conditions imposées et sur les droits établis, sans porter atteinte à une situation acquise, sans compromettre des intérêts reconnus par la loi, et qui constituent une véritable propriété. Il ne peut agir ainsi qu'au nom de l'intérêt public, et il se met alors dans l'obligation de se conformer à toutes les règles établies pour l'exercice du droit d'expropriation.

La corporation privée est donc une véritable personne privée, jouissant, à l'égard de l'Etat, des individus et des autres corporations, de tous les droits reconnus aux personnes réelles, pouvant administrer ses biens conformément au droit commun, sous la seule réserve des prescriptions particulières de l'acte d'incorporation ou des statuts généraux, prescriptions qui s'expliquent et se justifient par les garanties spéciales que la loi est obligée de prendre contre toute personne fictive, en raison du privilège dont elle jouit d'avoir une durée fixe ou indéfinie, d'échapper aux moyens de coercition matériels et moraux, et aux pénalités corporelles qui peuvent atteindre les personnes naturelles.

Ces corporations sont assimilables aux sociétés civiles et aux compagnies industrielles, commerciales ou financières que reconnaît le droit français ; elles n'ont aucun rapport avec l'administration publique.

Corporations mixtes. — Entre les corporations publiques et les corporations purement privées, on trouve en Amérique un grand nombre d'associations mixtes, jouissant des prérogatives de l'incorporation, qui tiennent à la fois de la corporation privée par leur mode de formation et de la corporation

publique par la nature de leur objet et par l'influence qu'elles tendent à exercer, soit sur la gestion des intérêts généraux, soit sur le développement de certains intérêts communs à tout un groupe de citoyens ou à toute une fraction du territoire. Ces corporations méritent ici une mention particulière, parce qu'un grand nombre d'entre elles se rapportent directement à l'exécution des travaux publics et au développement du commerce et de la navigation.

Les unes, constituant un premier groupe, sont plus voisines des corporations publiques, en ce qu'elles poursuivent officiellement un but d'intérêt général ou commun, sans admettre aucune participation intéressée de leurs membres dans les bénéfices d'une entreprise commerciale ou financière quelconque. En dehors de certaines commodités particulières, telles que des lieux de réunion, des moyens d'étude ou d'information, etc., les membres de ces corporations ne se proposent d'autres avantages personnels que les avantages indirects résultant de la poursuite des intérêts généraux ou locaux, qui font l'objet nominal et réel de l'association. Leur organisation a d'ailleurs, et c'est ainsi qu'elles se classent plutôt parmi les corporations privées, une origine privée et facultative ; elles ne comprennent que des membres libres. L'acte d'incorporation ne leur confère aucune autorité sur les citoyens, aucun pouvoir de coercition, mais seulement les droits et privilèges qui constituent la personnalité civile, en limitant ces droits et privilèges à l'objet même de la corporation ; il fixe généralement, pour éviter tout abus d'influence, toute déviation de leur but avoué, une limite aux biens qu'elles sont autorisées à posséder, ou aux revenus dont elles peuvent avoir la jouissance. Elles présentent d'une manière générale beaucoup d'analogie avec ce que l'on appelle en France les *établissements d'utilité publique*.

Sans parler ici des innombrables établissements religieux, scolaires et charitables qui rentrent dans cette catégorie de corporations, on citera, comme exemples les plus intéres-

sants, eu égard à l'objet de cette étude, les chambres de commerce (*chambers of commerce*), les *boards of trade* et quelques institutions analogues, mais dont l'objet est plus étroitement déterminé, désignées sous les noms de *Maritime Exchange*, *Commercial Exchange*, *Produce Exchange*, *Merchants'-Exchange*, etc.

En France, les chambres de commerce, organes officiels du commerce et de l'industrie, ayant qualité pour représenter auprès du gouvernement leurs intérêts généraux et spéciaux, possèdent en fait tous les caractères attribués aux établissements publics (1). Elles sont créées en vertu d'une loi générale, par un acte des pouvoirs publics indépendant de l'initiative locale ; leurs membres sont élus par un corps électoral défini par la loi ; elles sont investies légalement de divers pouvoirs qui les font concourir à l'administration publique. En outre de leur rôle consultatif, elles sont chargées de l'administration des bourses et écoles de commerce, de l'exploitation d'outillages publics dans les ports, etc. ; elles prélèvent leurs ressources sur les produits de taxes générales (*patentes*) imposées sur toute une catégorie de contribuables, et peuvent être autorisées à percevoir certains impôts spéciaux (taxes de tonnage sur les navires, taxes sur les marchandises entrées ou sorties dans les ports, etc.) ; elles exercent une gestion importante pour les intérêts publics, sous la tutelle de l'Etat, et souvent avec le concours du personnel administratif de l'Etat (perception de taxes par l'administration des douanes) ; ce sont donc de véritables organes de l'administration publique.

Aux Etats-Unis, les associations, incorporées sous le nom de *chambers of commerce* ou *boards of trade*, occupent une situation toute différente. Ce sont des associations facultatives, composées d'adhérents volontaires et libres, en

(1) La qualité d'établissements publics leur est aujourd'hui formellement reconnue par la loi du 9 avril 1898.

nombre indéterminé. L'admission des membres nouveaux est prononcée par les membres préexistants de l'association ou par le conseil administratif qui la gouverne, suivant les formes prévues par les statuts ; ces formes d'admission présentent une grande ressemblance avec celles qui sont suivies pour l'admission des membres d'un cercle.

Ces associations n'ont généralement demandé à l'autorité législative et n'ont reçu de la loi que les attributions et les prérogatives ordinaires de la personnalité civile, avec la sanction donnée au mode de représentation et de gouvernement proposé par elles. La charte ou la loi d'incorporation spécifie le but de l'association, qui est généralement d'encourager et de développer le commerce et l'industrie, et de provoquer, par tous les moyens justes et légaux, les mesures législatives ou administratives qui peuvent tendre aux mêmes fins. Elle fixe ordinairement le chiffre maximum de ses revenus annuels entièrement affectés au but proposé (1) ou la valeur maximum du capital qu'elle est autorisée à posséder (2).

Les *chambres de commerce* ou *boards of trade* n'ont habituellement aucun rôle officiel dans l'administration publique (3) ; leur rôle est surtout représentatif ; leur action est

(1) 52.000 francs pour le *Board of Trade* de Philadelphie, 156.000 francs pour le *Board of Trade* de Baltimore, 78.000 francs pour la *Chambre de Commerce* de New-York.

(2) 260.000 francs pour le *Board of Trade* de Portland (Maine), 52.000 francs pour la *Chambre de Commerce* de Détroit, etc.

(3) Il existe toutefois certaines exceptions à cette règle. Ainsi le *Board of Trade* de Portland a reçu de l'État de Maine le pouvoir d'organiser et d'administrer le service du pilotage à l'entrée du port, et de nommer les *Port Wardens* chargés de procéder officiellement, sur la requête des intéressés, à l'ouverture des panneaux des navires, de constater l'état de la cargaison, de faire des enquêtes sur les causes des avaries reconnues et d'établir ces causes.

D'autre part, un certain nombre de statuts, généralement récents, ont autorisé dans divers États des chambres de commerce de ports ou de villes industrielles importantes à organiser des *committees* ou *courts of*

une action d'influence qu'elles doivent au nombre et à la situation personnelle de leurs membres, et surtout à celle des membres de leurs conseils dirigeants, à la sagesse de leurs délibérations, à l'appui qui leur est prêté par l'opinion publique. Elles procurent à leurs membres des lieux de réunion, des moyens d'information ; elles recueillent et publient les renseignements statistiques, commerciaux et industriels les plus importants, centralisent tous les renseignements qui peuvent être utiles à l'industrie, à la navigation, au commerce, étudient toutes les mesures qui peuvent favoriser le développement des affaires, les recommandent à l'attention des autorités législatives ou exécutives des États-Unis, de l'Etat, des municipalités, etc. Mais, sauf certaines exceptions, comme celles qui se rapportent au service du pilotage de Portland et aux *courts of arbitration*, elles ne disposent d'aucune autorité ; elles n'ont aucun pouvoir pour établir et exploiter des établissements publics comme ceux que les chambres de commerce administrent dans les ports maritimes français.

La Chambre de Commerce de New-York est la première institution de ce genre créée en Amérique. Sa charte primitive d'incorporation lui a été octroyée en 1770 par le roi Georges III ; elle a été réorganisée ensuite en vertu d'un acte de 1784.

Les corporations mixtes du second groupe comprennent certaines sociétés incorporées qui ont été librement consti-

arbitration qui sont de véritables tribunaux commerciaux (*Committee of arbitration* de Portland, Maine ; *Court of arbitration* de la Chambre de Commerce de New-York, du *Board of Trade* de Baltimore, Maryland, etc.). Il faut remarquer toutefois que ces tribunaux d'arbitrage n'ont de juridiction que sur les parties qui ont accepté à l'avance l'autorité de leur jugement. La juridiction des *courts of arbitration* est parfois obligatoire pour tous les membres de la corporation ; mais l'obligation ainsi imposée ne comporte pas d'autre sanction que l'exclusion des membres qui refuseraient de paraître devant elles.

tuées par des capitalistes pour établir et exploiter certaines entreprises industrielles, commerciales ou financières, appelées à rendre de véritables services publics. Ces sociétés se rapprochent plus encore que les précédentes des corporations privées, parce que les services publics qu'elles rendent à titre onéreux, au lieu d'être le but unique qu'elles ont en vue, constituent pour elles un moyen de réaliser des bénéfices à répartir entre leurs membres. Ceux-ci sont de simples actionnaires agissant dans un but de spéculation, qui ont engagé leurs ressources personnelles dans l'association, en vue d'obtenir la compensation de leurs risques et la rémunération de leurs capitaux, sous la forme de dividendes ou d'intérêts.

Les associations de ce groupe participent au caractère des corporations publiques par la nature des opérations qui constituent leur objet et par l'utilité publique des services rémunérés qu'elles ont la prétention de rendre à la communauté. Ces services présentent un tel caractère qu'ils justifient et nécessitent même une intervention spéciale de l'Etat, soit pour conférer à la corporation certains pouvoirs tels que le droit d'expropriation, sans lesquels tous les avantages offerts au public ne sauraient être réalisés, soit pour sanctionner le droit de percevoir des taxes d'usage suivant un tarif fixe et en assurer l'égalité d'application, soit pour protéger le public ou les particuliers contre les dangers et les inconvénients dont ils pourraient être menacés dans leur personne ou dans leurs intérêts par un mode d'exploitation arbitraire et abusif, par une gestion malhabile ou malhonnête.

Tel est le cas des compagnies formées pour la construction et l'exploitation des chemins de fer et des canaux et pour l'amélioration de certaines rivières (Monongahela, etc.). Ces entreprises exercent sur la prospérité publique une influence telle que le gouvernement de l'Etat ne peut s'en désintéresser ; son contrôle s'exerce parfois très étroitement, soit en vertu de l'acte d'incorporation, soit conformément aux dispositions d'une législation générale très développée. L'intervention di-

recte et attentive de l'Etat ne s'explique pas seulement par des motifs de sécurité publique et par les pouvoirs spéciaux d'expropriation qu'il a fallu déléguer aux compagnies ; elle résulte des traditions mêmes de la *common law*, qui place sous un régime spécial les *public highways* et les *common carriers*.

D'une part, en effet, les voies ferrées et les voies navigables sont classées comme routes publiques (*public highways*), jouissant à ce titre de certains privilèges spéciaux qui comportent aussi certaines charges, et qui en font une propriété d'une nature toute particulière ; d'autre part, le souverain s'est réservé sur les transporteurs publics (*common carriers*) une autorité exceptionnelle, qui va théoriquement jusqu'au droit de disposer de leurs tarifs, et qui lui permet en tous cas de les réglementer pour empêcher toute influence fâcheuse sur le régime économique du pays et pour protéger les intérêts privés contre les risques d'une tarification arbitraire dont l'application ne présenterait pas de garanties suffisantes d'uniformité et d'impartialité.

Tableau résumé des divers types de corporation. — En résumé les corporations, qui jouent en Amérique un si grand rôle dans la gestion des intérêts publics, notamment en ce qui se rapporte aux travaux d'amélioration intérieure, peuvent être divisées et caractérisées suivant les indications du tableau ci-contre :

DÉSIGNATION ET CARACTÈRES DES DIFFÉRENTES CORPORATIONS	EXEMPLES	INSTITUTIONS FRANÇAISES SIMILAIRES
CORPORATIONS PUBLIQUES, créées pour concourir à l'administration publique, par un acte unilatéral et de pure autorité qui n'impose à son auteur aucune obligation contractuelle, indépendamment du consentement de leurs membres, étrangers à tout intérêt privé, disposant de certains pouvoirs publics, délégués discrétionnellement par le souverain.	Coutées, towns ou townships, villages, cités. Districts de voirie, districts scolaires. Corporations chargées d'exécuter et d'exploiter des travaux d'assainissement, de dessèchement, d'endiguement, etc. Sociétés financières, industrielles ou commerciales, etc. Universités, académies, établissements charitables, chambres de commerce, boards of trade, maritime, exchanges, etc. Compagnies de chemins de fer, de canaux, d'amélioration des voies navigables, etc.	Département et commune. Fabriques paroissiales, bureaux de bienfaisance, chambres de commerce, etc. Établissements publics Associations syndicales autorisées de la loi de 1863. Sociétés civiles, compagnies financières, industrielles et commerciales. Établissements d'utilité publique. Compagnies concessionnaires de travaux d'utilité publique.
Corporations dites <i>municipales</i> instituées pour l'administration de l'ensemble des intérêts locaux dans les circonscriptions territoriales et politiques de l'État. Corporations instituées suivant un modèle uniforme pour administrer séparément les intérêts publics de même nature dans les différentes parties de l'État. Corporations instituées isolément dans un ou plusieurs points de l'État pour administrer certains intérêts publics ayant un caractère exceptionnel ou local.		
CORPORATIONS PRIVÉES, formées sur l'initiative et en vertu du consentement libre et unanime de leurs membres, dans un but exclusif d'intérêt privé, pour jouir de certains avantages et de certains droits reconnus et garantis par la loi comme conséquence de l'acte d'incorporation.	Corporations organisées sous la forme des corporations privées, mais dans un but d'utilité publique et sans participation intéressée de leurs membres dans aucune spéculation financière. Corporations organisées sous la forme des corporations privées dans un but de spéculation et pour l'exploitation financière de certaines entreprises d'utilité publique, avec participation exclusive de leurs membres aux bénéfices de cette exploitation.	
CORPORATIONS MIXTES, formées sur l'initiative et avec le consentement de tous leurs membres, dans le but d'obtenir certains avantages généraux ou particuliers à ceux-ci, habituellement dépourvues de toute autorité publique, mais touchant par leur objet aux intérêts publics et pour ce motif jouissant de certains privilèges et soumises à un contrôle spécial.		

VIII. — Franchises et Licences.

Franchises. — On désigne sous le nom de *franchises* certains droits qui ne sont pas compris parmi ceux que la constitution et les lois reconnaissent ou attribuent à tous les citoyens, et qui ne peuvent être conférés à certaines personnes naturelles ou civiles qu'en vertu d'une concession formelle et explicite de l'autorité souveraine.

En principe, les privilèges ou droits exceptionnels désignés sous le nom de *franchises* étant réservés par le souverain sont conférés par un acte spécial de la législature (1). Toutefois, les prescriptions constitutionnelles interdisent parfois à la législature de statuer sur la concession des *franchises* ou de certaines d'entre elles autrement que par des lois générales ou conformément aux dispositions établies par des lois générales. D'autre part, les délégations de pouvoirs effectuées par la législature aux gouvernements municipaux peuvent attribuer à ceux-ci la faculté d'octroyer certains droits privilégiés qui sont de véritables *franchises*. Les *franchises* municipales sont octroyées par l'autorité législative de la corporation, à moins que certaines dispositions particulières des chartes corporatives ou des ordonnances n'attribuent aux fonctionnaires ou commissions exécutives le pouvoir d'en disposer.

Primitivement, le droit de vote dans les élections n'était attribué qu'à un certain nombre de citoyens remplissant certaines conditions définies par la constitution ou les lois ; ce droit constituait alors ce que l'on appelait la *franchise électorale* (2).

Cette locution a été conservée, quoique le droit de vote

(1) Les *franchises* peuvent émaner du Congrès lui-même, agissant dans le domaine de ses attributions. Tel est le cas pour les franchises corporatives concédées par le Gouvernement fédéral aux compagnies des chemins de fer du Pacifique.

(2) On désignait dans la Nouvelle Angleterre, sous le nom de *freemen*, les citoyens qui jouissaient de la *franchise* électorale.

soit reconnu désormais à tous les citoyens, d'une manière générale, sous réserve de certaines conditions d'âge, de résidence, de moralité, etc.

On désigne habituellement sous le nom de *franchises*, les droits de toute nature conférés aux corporations, en tant que corporations, ces droits ne pouvant résulter que d'un acte législatif nécessaire pour créer la personnalité fictive.

Sont également considérés comme *franchises* : le droit d'*eminent domain* ou d'expropriation, lorsqu'il est attribué par des lois générales ou particulières à des personnes naturelles ou à des corporations, pour permettre soit la création de certains établissements affectés à l'usage public, soit l'exécution de certains travaux d'amélioration intérieure, tels que les chemins de fer, les canaux, les ouvrages intéressant la navigation, etc. ; — le droit d'occuper certaines parties du domaine public pour un usage déterminé, privé ou public, mais étranger à leur destination naturelle et légale, par exemple : le droit de poser des rails, des canalisations d'eau, de gaz, d'électricité sur les routes et chemins publics et dans les rues des villes, de construire des ponts, barrages, écluses sur les voies navigables, de construire des wharfs en saillie sur les alignements des eaux navigables ou en dehors de la limite des propriétés riveraines de ces eaux, telle qu'elle résulte de la législation de l'Etat ; — le droit d'exploiter les installations ainsi faites sur le domaine public, en les affectant à un usage privé, ou en les mettant à la disposition du public moyennant paiement de taxes fixées par un tarif général et uniforme ; — le droit d'établir et d'exploiter, suivant les conditions d'un tarif uniforme et obligatoire, certains services publics permanents, tels que les bacs, les omnibus, tramways, chemins de fer, etc.

C'est en vertu de *franchises* octroyées, soit aux particuliers, soit aux corporations privées, par le gouvernement de l'Etat, par le gouvernement local ou par le gouvernement municipal, que l'initiative privée est appelée à jouer un rôle très

important dans l'exécution et l'exploitation des travaux publics, et notamment dans l'amélioration et l'exploitation des voies navigables et des ports.

Les *franchises* constituent tantôt un privilège exclusif en faveur de la personne naturelle ou civile qui en a été investie, tantôt un privilège que le gouvernement se réserve de conférer également et discrétionnairement à toute autre personne. Certaines constitutions interdisent expressément au gouvernement d'accorder aucun privilège exclusif, soit aux particuliers, soit aux corporations ; cette interdiction s'applique également aux *franchises* octroyées par l'Etat ou par les municipalités.

Les *franchises* accordées dans l'Etat par le gouvernement central ou par le gouvernement local peuvent être subordonnées par l'autorité compétente à telles conditions que cette autorité croit devoir stipuler. Elles peuvent être octroyées pour une durée indéfinie ou pour une durée limitée. Quelques constitutions spécifient que tout privilège de cette nature ne peut être concédé par l'Etat que pour une durée déterminée, et certaines limites sont parfois fixées à cette durée, soit par la constitution, soit par la législation générale de l'Etat. La législature peut subordonner à des conditions semblables la faculté donnée aux municipalités d'octroyer certaines *franchises* dans l'étendue de leur circonscription territoriale.

Les *franchises* peuvent être octroyées, tant par le gouvernement d'Etat que par les gouvernements locaux, à titre gratuit ou à titre onéreux (1). Le droit d'imposer des conditions financières à la concession des privilèges de cette nature permet aux gouvernements d'en faire une source de revenus, et

(1) Les conditions imposées et les formes suivies pour octroyer les *franchises* ont pour effet d'établir fréquemment une sorte de confusion entre les *franchises* et les *licenses*, ces mots s'employant parfois l'un pour l'autre.

de comprendre les taxes afférentes aux *franchises* parmi les impôts d'Etat ou les impôts municipaux.

Licences. — Les gouvernements d'Etat et les gouvernements municipaux ont le pouvoir de subordonner, dans l'intérêt du bon ordre, de la sécurité ou de la santé publique, ou même simplement dans un intérêt fiscal, l'exécution de certains ouvrages ou l'exercice de certaines professions, de certaines industries et de certains commerces, à une autorisation spéciale délivrée par les autorités compétentes.

Ces autorisations sont délivrées sous forme de licences ou de brevets (*licenses*).

Dans les Etats où la loi reconnaît aux riverains le droit de construire des quais en saillie sur le rivage, elle subordonne parfois l'exercice de ce droit, même lorsque le riverain est propriétaire du sol, à l'obtention d'une licence, qui permet au gouvernement d'intervenir efficacement et préventivement en vue d'assurer l'exécution des mesures générales ou particulières prescrites dans l'intérêt de la navigation ou de la sécurité publique.

Les licences professionnelles, lorsqu'elles sont motivées avant tout par des considérations de sécurité publique, peuvent être subordonnées à certaines conditions d'examen ou à certaines garanties de capacité, déterminées par la loi ou par des règlements rendus par les autorités compétentes en conformité de la loi. Tel est le cas notamment des licences délivrées aux capitaines et mécaniciens des bateaux à vapeur (1), aux pilotes exerçant leur profession dans les eaux maritimes ou fluviales.

Les professions, industries ou commerces, soumis par les lois de l'Etat et les ordonnances municipales à l'obligation de

(1) Lorsqu'il s'agit des bateaux à vapeur naviguant sur mer ou sur les eaux navigables des Etats-Unis, les *licenses* sont délivrées par le Gouvernement fédéral en conformité des lois et règlements sur la matière.

la *license* sont très variables, suivant les États et suivant les villes. On peut signaler notamment comme plus habituellement visés :

Les exploitants de théâtres, concerts, musées, spectacles forains et établissements affectés aux exhibitions, aux jeux et autres divertissements publics ;

Les débitants de boissons, les épiciers, pharmaciens, etc. ;

Les colporteurs ou marchands ambulants, prêteurs sur gages (*pawnbrokers*), vendeurs à l'encan (*auctioneers*), les courtiers et commissionnaires en marchandises ;

Les agences de messageries (*express businesses*), les compagnies d'assurance, les banques, etc.

Les exploitants de magasins, d'élevateurs à grains, etc.

Envisagées uniquement au point de vue fiscal, les *licenses*, prescrites surtout pour servir de base à certains impôts assimilables aux patentes, peuvent s'étendre, en vertu de certaines constitutions d'Etat, à tous les commerces et à toutes les professions. Quelques constitutions au contraire exceptent formellement des droits de *license* certaines professions ou certains commerces. Ainsi la constitution de l'Etat de *Texas* interdit toute taxe de *license* imposée sur les professions dites *mechanical* et *agricultural*. Dans la *Louisiane*, la constitution exempte de même les commis (*clerks*), les ouvriers ordinaires ou manœuvres (*laborers*), les ecclésiastiques, les instituteurs, etc.

IX. — Finances de l'Etat et Finances municipales.

Budget des dépenses. — A. *Dépenses de l'Etat.* — Le budget des dépenses de l'Etat est généralement très restreint, la plus grande partie des services publics étant à la charge du Gouvernement fédéral ou des diverses corporations entre lesquelles se répartissent les nombreuses attributions du gouvernement local.

Les dépenses de l'Etat n'ont pris une réelle importance

que dans un petit nombre d'Etats, et surtout pendant la période de 1820 à 1840 où de vastes programmes d'améliorations intérieures ont été élaborés et adoptés pour tirer parti des inventions nouvelles relatives à la navigation à vapeur et aux chemins de fer. Les travaux engagés directement par l'Etat et les obligations contractées en son nom pour subventionner les travaux entrepris par des compagnies de canaux et de chemins de fer pesèrent lourdement sur les finances publiques de plusieurs Etats (*New-York, Pennsylvania, Virginia, Ohio, Indiana, South-Carolina, etc.*), et des abus trop nombreux provoquèrent une vive réaction de l'opinion publique.

Cette réaction s'est manifestée par l'adoption d'amendements constitutionnels qui ont eu pour objet de faire cesser et d'empêcher pour l'avenir de semblables abus. Les constitutions élaborées depuis cette époque conservent trace des mêmes préoccupations. La plupart restreignent ou suppriment le droit pour le gouvernement d'exécuter des travaux d'amélioration intérieure, et de concourir, sous forme de subvention ou de souscription aux actions et obligations des compagnies, aux entreprises privées concernant les chemins de fer, les travaux publics et les banques.

Les dépenses des Etats se rapportent en général aujourd'hui aux objets suivants :

Traitements, indemnités et frais divers concernant les assemblées législatives ; traitements des fonctionnaires relativement peu nombreux de l'ordre exécutif et de l'ordre judiciaire, et dépenses accessoires concernant les services administratifs et la justice ; entretien de la milice volontaire ; établissements charitables (hôpitaux, asiles d'aliénés et de sourds-muets, etc.) et établissements d'enseignement supérieur (universités, écoles normales, écoles supérieures) ; subventions aux écoles publiques (*common schools*) généralement entretenues par les comtés ou towns ou par les districts scolaires ; construction et entretien des prisons d'Etat, et de

quelques édifices publics en petit nombre ; exécution de certains travaux publics, tels que la construction ou l'amélioration des routes et ponts d'intérêt général (1) et exceptionnellement la construction, l'amélioration, l'entretien et même l'exploitation de canaux de navigation et des ouvrages de certains ports maritimes ou fluviaux.

Certaines constitutions énumèrent les dépenses qui doivent figurer dans le *bill* général d'*appropriation* ; ce sont les dépenses ordinaires et courantes des divers départements législatifs, exécutifs et judiciaires, dont l'organisation et les attributions sont définies avec précision. Dans quelques États, les *bills* spéciaux ne doivent comprendre qu'un seul objet de dépense auquel est affecté un crédit précis, aucun article ne pouvant s'appliquer à des dépenses éventuelles ou indéterminées.

L'autorisation des dépenses et l'ouverture des crédits sont toujours réservées au pouvoir législatif (2). Des conditions spéciales de vote et de majorité sont parfois exigées pour le vote des *bills d'appropriation* (*New-York*), *Michigan*, *Pennsylvania*, *Kentucky*, *Virginia*, etc.).

Si l'on se reporte aux tableaux de statistique financière dressés lors du recensement officiel de 1890, on constate que les dépenses ordinaires annuelles des États, non compris celles qui se rapportent aux intérêts et à l'amortissement de la dette et à l'administration des propriétés productives de revenus, n'atteignaient pas, pour toute l'Union, le chiffre de 78 millions de dollars (environ 400 millions de

(1) La plus grande partie de ces dépenses reste toujours à la charge des comtés, towns et cités, même lorsque la constitution n'interdit pas complètement au gouvernement de l'État toute intervention dans les travaux d'amélioration intérieure.

(2) La procédure législative de l'État en matière d'autorisation de dépenses et d'ouverture de crédits présente de grandes analogies avec la procédure suivie au Congrès, sous réserve toutefois des nombreuses restrictions stipulées par les constitutions.

francs). Si l'on ajoute environ 60 millions de francs pour l'intérêt annuel des dettes des États, on arrive à un total d'environ 460 millions de francs.

Ces chiffres sont peu élevés, quand on les compare avec l'ensemble des dépenses des comtés, des towns, des cités et des districts scolaires, qui, déduction faite des chiffres relatifs au service de la dette, représentent un total annuel d'environ deux milliards six cents millions de francs.

Les chiffres suivants, relatifs à quelques États, sont extraits des tableaux du *census* décennal de 1890 :

ÉTATS	POPULATION	DÉPENSES ANNUELLES
Maine.	661,086	5.260.000 francs
Maryland. , . . .	1.042.390	6.035.000 »
Virginia	1.650.980	9.710.000 »
Massachusetts . . .	2.238.943	31.340.000 »
Ohio	3.672.316	17.820.000 »
Illinois	3.826.361	13.855.000 »
Pennsylvania. . . .	5.258.014	28.660 008 »
New-York	5.997.853	49.500.000 »

B. — Dépenses municipales. — Comtés, towns, cités. —

La plus grande partie des charges publiques, dans chaque État, correspond aux dépenses des comtés, des towns, des districts scolaires et districts de voirie et surtout des cités, notamment dans les États qui contiennent de grandes villes. On a suffisamment indiqué dans les chapitres précédents les attributions des multiples institutions du gouvernement local pour qu'il ne soit pas nécessaire de préciser à nouveau la nature des dépenses incombant à ces institutions.

D'une manière générale, les pouvoirs financiers et notamment le pouvoir d'approprier les fonds aux divers objets de

dépenses sont du domaine législatif. Ces pouvoirs appartiennent donc, dans toutes les corporations municipales, soit aux assemblées générales des citoyens réunis en *town meetings* soit aux conseils électifs (notamment dans les cités) ou aux magistrats élus, investis, par délégation de l'Etat et par mandat du peuple, de l'autorité législative.

Les objets auxquels peuvent se rapporter les dépenses municipales sont définis, soit par les lois générales de l'Etat, soit par la charte spéciale de la corporation. L'autorité compétente en matière financière a toute liberté pour fixer les crédits qui leur sont attribués ; cette liberté n'est ordinairement limitée que par les dispositions constitutionnelles ou législatives qui restreignent le droit des corporations municipales et autres institutions analogues, d'établir des taxes et de contracter des emprunts. Cependant la constitution ou les lois étendent parfois aux comtés, towns et municipalités certaines règles, fréquemment imposées à la législature de l'Etat elle-même, qui interdisent de consentir aucune subvention, aucune cession de propriété aux corporations privées, organisées en vue de réaliser des bénéfices et de distribuer des dividendes, ou même d'une manière plus générale à tout individu et à toute corporation.

Les budgets municipaux comportent un développement que ne présentent pas les budgets d'Etat. Les tableaux statistiques du recensement décennal de 1890 portent l'évaluation des dépenses totales annuelles : à 357 millions de francs environ pour les comtés ; à 1.107 millions de francs environ pour les towns et les cités dont les budgets ont fait l'objet de comptes détaillés ; à 723 millions de francs environ pour les districts scolaires ; enfin à 373 millions de francs pour les circonscriptions municipales dont les budgets n'ont pas été l'objet de rapports détaillés ; soit en tout 2.560.000.000 de francs.

Il est intéressant de comparer, d'après le recensement de 1890, le chiffre des dépenses annuelles de quelques grandes

villes, avec celui des dépenses de l'Etat auquel elles appartiennent, dépenses que l'on a citées plus haut (1) :

VILLES — ETATS	POPULATION	DÉPENSES ANNUELLES (non compris les avances et placements de fonds)
Portland (Maine)	36.608	?
Baltimore (Maryland)	434.151	31.680.000 fr.
Richmond (Virginia)	80.838	6.530.000
Boston (Massachusetts)	446.507	76.100.000
Cincinnati (Ohio)	296.308	27.860.000
Chicago (Illinois)	1.098.576	78.920.000
Philadelphie (Pennsylvania) . .	1.044.894	71.320.000
New-York (New-York)	1.513.501	193.540.000

Budget des recettes. — A. Diverses sources des revenus de l'Etat et des institutions locales. — La plus grande partie des ressources dont disposent l'Etat et les corporations publiques, pour faire face à leurs dépenses courantes et pour assurer le paiement des intérêts et l'amortissement des emprunts contractés en vue de dépenses exceptionnelles, provient ordinairement de l'impôt.

Certaines ressources spéciales concourent encore à alimenter, soit la caisse générale de l'Etat ou des corporations lo-

(1) Les chiffres reproduits ci-dessus, de même que les chiffres que l'on a donnés pour les dépenses de l'Etat sont inférieurs à ceux que l'on trouve dans les documents officiels publiés séparément par les Etats et les Cités ; mais les différences paraissent devoir être attribuées surtout aux méthodes suivies pour la tenue de la comptabilité, certains comptables faisant figurer dans les comptes des recettes et dépenses des sommes importantes qui ne correspondent en réalité qu'à de simples mouvements de fonds, et qui ne devraient figurer que par leurs différences dans l'un ou l'autre compte.

Les chiffres portés au *census* de 1890, établis de manière à donner l'expression des dépenses réelles, paraissent devoir être admis de préférence à tous autres ; ils ont en tout cas l'avantage d'avoir été calculés suivant une méthode uniforme qui les rend comparables.

cales, soit les différentes caisses particulières chargées de pourvoir aux dépenses des services publics spéciaux. Ce sont notamment :

1° Les produits de la vente des terres publiques attribuées aux Etats par le Gouvernement fédéral pour favoriser l'exécution de travaux d'amélioration intérieure ou la création des écoles publiques (1) ;

2° Les revenus provenant de l'aliénation ou de l'affermage des propriétés dont l'Etat, le comté, la ville, etc. sont devenus propriétaires par suite de donations, de legs (2) ou d'acquisitions à titre onéreux ;

3° Les revenus provenant de l'aliénation ou de la location de terrains conquis sur la mer (3) ou mis en valeur par des travaux de remblai, d'endiguement, de drainage, etc. ;

4° Les revenus provenant de la location ou de l'exploitation de certains ouvrages d'utilité publique créés et organisés par l'Etat (4) ou les municipalités (5), du fonctionnement de certains services rémunérateurs administrés directement ou affermés par la communauté (6) ;

(1) La propriété des terres publiques, qui constituaient à l'origine, sur toute l'étendue du territoire de l'Union, un immense et magnifique domaine, a été attribuée aux Etats-Unis dès le début de l'organisation fédérale. Le Congrès a usé largement du droit d'en disposer en faveur des Etats pour les objets spéciaux désignés ci-dessus.

Le *Texas* est le seul Etat, qui, en vertu des conventions faites lors de son entrée dans l'Union, ait conservé la propriété de toutes ses terres publiques.

(2) Les propriétés léguées par Stephen Girard à la ville de Philadelphie (*Girard's Estate*) représentent aujourd'hui, dit-on, une valeur de plus de 250 millions de francs.

(3) C'est le cas des terrains conquis sur la mer par voie de relèvement ou d'endiguement aux abords de Boston (*Boston flats*) et le long de la côte maritime du *Massachusetts*, terrains dont cet Etat poursuit la mise en valeur et dont il tire parti par voie de location et d'aliénation.

(4) Wharfs et docks de San-Francisco créés et exploités par l'Etat de Californie, etc.

(5) Quais et piers du *waterfront* de New-York, etc.

(6) Distribution de l'eau dans un grand nombre de villes ; bacs ou *ferries* de Boston, exploités directement par la ville, etc.

5° Les amendes pour crimes, délits ou contraventions im-
posées par les tribunaux en exécution de la loi.

Ces ressources diverses, parfois très importantes, notamment lorsqu'il s'agit des établissements scolaires et des établissements charitables, sont essentiellement variables suivant les Etats, les comtés, les communes et les corporations publiques diverses ; on se borne à les signaler en se réservant d'insister plus particulièrement sur les ressources tirées de l'impôt.

B. — Impôts. — C'est seulement à l'assemblée législative de l'Etat qu'il appartient de créer des impôts ou d'en autoriser la création. C'est aux conseils ou assemblées électives des corporations publiques autorisées à percevoir des impôts que le droit de les établir est délégué par la législature. Dans la législature de l'Etat, comme dans les conseils municipaux, la procédure suivie pour l'établissement des impôts est plus ou moins semblable à la procédure suivie par le Congrès ; elle est subordonnée toutefois, pour la législature, à certaines prescriptions constitutionnelles particulières, et, pour les assemblées municipales, à celles qui résultent de la constitution et des lois.

La constitution prescrit assez souvent l'égalité répartition des charges, c'est-à-dire l'adoption d'une base uniforme pour les impôts généraux d'Etat dans toute l'étendue du territoire de l'Etat, et pour les impôts municipaux dans toute l'étendue de la circonscription municipale (1).

Les restrictions apportées au pouvoir de taxation portent tantôt sur la fixation du *quorum* ou de la majorité nécessaire pour la validité du vote des lois ou ordonnances créant des impôts, tantôt sur la désignation des objets et la spécialisation des caisses auxquelles le produit des impôts ou de cer-

(1) On admet au contraire dans certains Etats que la taxe pourra varier dans les différents quartiers d'une même ville.

A Philadelphie on distingue trois circonscriptions différentes (ville, banlieue, campagne), pour lesquelles les taxes directes sont établies suivant des taux différents (*city rate, suburban rate, farm rate*).

tains d'entre eux peut être affecté (1), tantôt sur la nature des taxes qui peuvent être établies, tantôt sur la quotité maximum de la taxe.

On a vu que les impôts perçus par les Etats-Unis, peu nombreux et peu variés, rentraient tous dans la catégorie des impôts indirects.

Les taxes d'Etat et les taxes municipales sont beaucoup plus variées, mais elles rentrent presque toutes dans la catégorie des impositions directes.

La Constitution fédérale ne stipule qu'un petit nombre de restrictions au pouvoir de taxation des Etats. On a cité notamment celles qui se rapportent aux droits de tonnage et aux taxes frappant les marchandises importées ou exportées ; ces restrictions s'opposent en fait à tout droit de douane et d'octroi imposé dans l'Etat.

Il résulte des principes généraux de la Constitution fédérale que les Etats ne peuvent taxer les titres émis par le Gouvernement des Etats-Unis, ni même les corporations qui auraient reçu leur charte des Etats-Unis, sauf dans la mesure où une semblable imposition serait autorisée par le Congrès.

Les constitutions d'Etat laissent généralement à la législature la plus grande latitude sur le choix des impôts (2), et les corporations municipales sont ordinairement autorisées elles-mêmes à frapper tous les objets qui peuvent être imposés par la législature de l'Etat.

(1) Tantôt le produit des taxes est attribué en entier à la caisse générale de l'Etat, du comté, de la town, de la cité, etc. (*general fund*) ; tantôt il est attribué à certaines caisses spéciales, ou réparti dans une proportion déterminée entre ces différentes caisses.

L'impôt de capitation (*poll tax*) est affecté spécialement dans certains Etats à l'alimentation des caisses scolaires (*Rhode-Island, Virginia, Texas, etc.*).

Les travaux d'amélioration intérieure donnent lieu fréquemment à l'établissement de taxes spéciales réparties suivant certaines règles entre les intéressés.

(2) Il y a cependant des exceptions ; ainsi tout impôt de capitation (*poll tax*) est interdit dans les Etats d'*Ohio, de Maryland, etc.*

Mais, ainsi qu'on l'a dit, les impôts perçus par le gouvernement de l'Etat, par le comté, la town, la cité et les autres corporations publiques jouissant du droit d'imposition, sont presque uniquement des impôts directs. Le plus important de ces impôts est une taxe proportionnelle, qui frappe d'une manière plus ou moins générale les propriétés mobilières et immobilières d'après leur valeur officiellement estimée. Cette taxe existe dans presque tous les Etats ; elle est perçue au bénéfice de l'Etat, des communes et de la plupart des corporations publiques ; son application donne lieu à des exceptions qui portent, suivant les Etats, sur des propriétés de diverses natures (1).

Après la taxe directe sur la propriété, les principaux impôts sont ceux que l'on désigne sous le nom de *licenses* et *occupation taxes*, véritables impôts de patente qui frappent l'exercice de certaines professions et de certains commerces, les corporations, les *franchises* octroyées par l'Etat ou les communes, etc. (2). Les taxes de *licenses* sont appliquées au bénéfice des corporations municipales aussi bien qu'au bénéfice de l'Etat.

Un grand nombre d'Etats ont conservé la taxe personnelle

(1) Dans beaucoup d'Etats, toute propriété réelle, personnelle et mixte est considérée comme imposable (*Ohio, Indiana, California*, etc.).

Sont exemptés, en vertu de diverses constitutions : les terrains affectés à la sépulture, les écoles publiques ou même toute propriété utilisée pour l'éducation, les édifices consacrés au culte, les académies, collèges et universités, les institutions publiques charitables, les immeubles appartenant aux Etats-Unis, aux Etats, aux corporations municipales, aux corporations religieuses, aux corporations charitables, etc.

Dans certains Etats, le capital social des corporations privées ne peut être compris dans les propriétés soumises à la taxe directe, pour éviter double emploi avec les droits établis sous la forme de *licenses* ou patentes sur les franchises corporatives. Dans certains Etats au contraire la taxe directe, afin d'éviter toute fraude sur les déclarations des intéressés, ne porte que sur les propriétés foncières et sur la valeur des actions et obligations des corporations, valeur dont la vérification et le contrôle sont relativement faciles.

(2) Voir pages 121 et 122.

ou impôt de capitation (*poll tax*) ; et quelques-uns, en petit nombre, ont admis un impôt sur le revenu (*income tax*).

Certains États imposent des taxes fiscales sur les actes de mariage et sur divers actes civils et commerciaux (contrats, actes de vente, de donation, hypothèques, testaments, etc.).

Il existe aussi des taxes sur les chiens, sur les animaux domestiques réputés nuisibles, etc.

L'Etat de *Pennsylvania* perçoit un droit spécial sur les successions indirectes, etc.

La taxe établie sur la propriété par voie d'*assessment* général ou spécial est la seule qui soit habituellement perçue au bénéfice des corporations publiques, telles que les districts de voirie, les districts sanitaires, etc., organisées spécialement en vue des travaux d'amélioration intérieure.

C. — Taxe proportionnelle sur la propriété. — Assessments généraux et spéciaux. — L'impôt proportionnel sur la propriété étant l'élément essentiel et prépondérant d'a régime fiscal de presque tous les États (1) et gouvernements locaux, le mode d'établissement de cet impôt présente un intérêt particulier.

Les propriétés imposables ne sont pas les mêmes dans tous les États ; d'assez nombreuses exceptions sont parfois stipulées, ainsi qu'on l'a indiqué plus haut, et ces exceptions ne sont pas toujours les mêmes pour la taxe de l'Etat et pour celle des gouvernements locaux. Mais, pour une même propriété taxée à la fois par l'Etat, par le comté, la town, la cité, etc., une même évaluation officielle sert de base à l'établissement de toutes les taxes.

Cette évaluation donne lieu à un premier travail d'*assessment* opéré dans les circonscriptions élémentaires de l'Etat,

(1) L'Etat de *Delaware* ne prélève aucune taxe sur la propriété. C'est le moins imposé de tous les États ; il n'y est fait aucun *assessment* de la propriété mobilière ou immobilière. La presque totalité des impôts d'Etat porte sur les licences et sur les chemins de fer.

c'est-à-dire, suivant les cas, dans le comté, dans la *town* ou *township*, ou dans la cité, par des fonctionnaires locaux ordinairement élus, nommés *assessors*, qui procèdent à l'évaluation, soit individuellement, soit réunis en *boards*, avec ou sans le concours d'experts, en prenant généralement comme point de départ de leur travail les déclarations exigées des intéressés.

Le travail initial, lorsqu'il a été effectué dans les towns et les cités, donne lieu à une première révision dans les comtés par un *board of equalization*, qui doit établir l'harmonie entre les évaluations provisoirement faites par les assesseurs primitifs dans leurs circonscriptions respectives, de manière à assurer l'équitable répartition des charges dans tout le comté.

Un travail d'égalisation analogue est effectué ensuite entre les comtés, pour toute l'étendue de l'Etat, par un bureau central chargé de réviser le travail des assesseurs et des *boards of equalization* des comtés, et d'arrêter définitivement, d'après une échelle uniforme, le tableau général des évaluations ou *assessments* de l'Etat.

Une procédure spéciale est établie par les statuts et ordonnances pour la publication des tableaux des évaluations successives, pour la présentation et pour l'examen des réclamations que les intéressés peuvent produire, avant que ces évaluations ne soient arrêtées dans le tableau des *assessments* définitifs. Tantôt les réclamations ne donnent lieu qu'à un examen purement administratif par les commissions ou fonctionnaires compétents, tantôt un recours est prévu devant les cours de justice.

Les *assessments* définitifs servant de base pour l'assiette des taxes générales de l'Etat et de toutes les autres taxes sur la propriété qui peuvent être légalement établies par les autorités locales, tous les rôles de contributions sont, dans chaque circonscription, dressés sur cette base.

Très fréquemment, l'évaluation officielle des biens n'est qu'une fraction déterminée de la valeur réelle, de telle sorte que dans certains Etats la taxe, fixée à un taux relativement

élevé, ne frappe pas plus lourdement la propriété que dans d'autres Etats où le taux est plus faible, mais où l'évaluation officielle ne comporte pas les mêmes réductions sur la valeur réelle des biens.

Tantôt la taxe de l'Etat, du comté, de la cité est appliquée tout entière à la caisse générale (*general fund*), tantôt elle se divise en plusieurs parties attribuées les unes à la caisse générale, les autres à certaines caisses spéciales (1).

Certaines constitutions fixent pour le taux de la taxe d'Etat une limite qui ne peut être dépassée par la législature.

Le taux de la taxe qui peut être imposée par les comtés et autres corporations municipales ou publiques est souvent l'objet de restrictions analogues de la part de la constitution, des chartes corporatives ou des lois générales de l'Etat (2).

Outre l'*assessment général*, qui sert de base aux impositions ordinaires des divers budgets, les constitutions ou les statuts

(1) Dans l'Etat de Californie, on prélevait, en 1888, sur la taxe d'Etat, qui était alors de 0,504 pour cent de la valeur estimée de la propriété :
0,29 pour la caisse générale de l'Etat (*general fund*) ;
0,184 pour la caisse des écoles (*school fund*) ;
0,02 pour la caisse d'amortissement de la dette (*sinking fund*).

(2) Le maximum de la taxe d'Etat, par rapport à la valeur *assessed*, est fixé à 0,20 o/o dans le *Missouri*, 0,35 o/o dans le *Texas*, 1 o/o dans l'*Arkansas*, etc. Dans le *Colorado*, la taxe doit être réduite à 0,40 o/o quand l'évaluation totale des propriétés atteindra 100 millions de dollars, etc.

Pour les comtés, le maximum est fixé à 0,50 o/o de la valeur imposable dans l'*Alabama* et l'*Arkansas*, 0,75 o/o dans l'*Illinois*, 1,50 o/o dans l'Etat de *New-York*, etc., 1/2 du maximum de la taxe d'Etat dans le *Texas*.

Les limites fixées par la constitution peuvent être dépassées dans la *Louisiane* avec la sanction du vote des contribuables propriétaires, dans l'*Illinois* avec l'approbation des électeurs du comté, dans le *West-Virginia* avec l'approbation du tiers des électeurs, etc.

Pour la *town* et la cité, la limite supérieure de la taxe est fixée dans l'*Arkansas* et l'*Alabama* à 0,50 o/o de la valeur imposable ; elle varie dans le *Missouri* entre 0,25 et 1 o/o suivant la population.

Dans le *Missouri* la taxe des districts scolaires est limitée à 0,40 o/o ; mais elle peut être augmentée avec l'approbation de la majorité des électeurs.

des Etats autorisent des *assessments spéciaux*, d'après lesquels sont établies les taxes extraordinaires perçues pour servir à l'exécution de certains travaux d'amélioration intérieure (1).

Les travaux en vue desquels des *assessments spéciaux* peuvent être effectués sont désignés, soit par les statuts généraux de l'Etat, soit par les chartes municipales, soit par les lois particulières qui autorisent ou ordonnent ces travaux. On procède généralement ainsi pour constituer les ressources affectées au tracé et à la construction des routes et rues nouvelles, à la construction de pavages, de caniveaux, de trottoirs, de drains et d'égouts, et en général des travaux neufs qui doivent avoir pour effet de donner une plus-value directe et spéciale aux propriétés contiguës ou immédiatement desservies.

C'est sur ces propriétés immobilières et en raison de la plus-value que la taxe est établie.

La base des *assessments spéciaux* est presque toujours la valeur de la propriété intéressée aux travaux, telle qu'elle est établie par les évaluations officielles de l'*assessment* général ; mais la loi spécifie souvent qu'il sera fait une estimation de l'intérêt des différentes propriétés aux travaux projetés ; dans ce cas, l'*assessment* est fait en tenant compte pour chaque propriété des avantages qui doivent résulter de l'exécution de ces travaux. La plus-value à acquérir constitue toujours une limite supérieure que la taxation ne doit pas atteindre.

Le *census* de 1890 donne pour l'Etat de *Massachusetts* et la ville de Boston les renseignements suivants relatifs à l'année 1889 :

ETAT DE MASSACHUSETTS

Recettes totales effectuées par l'Etat	
et par les gouvernements locaux,	
environ	245.000.000 francs
comprenant pour l'Etat seul . .	50.265.000 »

(1) Ces taxes sont souvent désignées sous le nom de *betterment taxes* (taxes d'amélioration ou de plus-value).

Le produit de la taxe directe sur la propriété se répartissait ainsi :

Pour le compte de l'État	9.270.000 fr.
» des comtés	10,345.000 »
» des towns et cités	109.390.000 »
» des écoles	34 815 000 »
Total.	<u>163,820.000 fr.</u>

Pour la ville de Boston les recettes ordinaires étaient :

Taxe générale sur la propriété (1).	53.930.000 fr.
Assessments spéciaux	595.000 »
Produits des licences	4.125.000 »
Honoraires, amendes et pénalités diverses	1.205.000 »
Recettes du service des eaux	8.835.000 »
Autres sources de revenus	9.550.000 »
Total	<u>78.240.000 fr.</u>

Les renseignements suivants, également relatifs à l'année 1889, sont fournis par le *census* de 1890 pour l'État et la ville de New-York :

ETAT DE NEW-YORK

Recettes totales du budget de l'État	68.220.000 fr.
» des comtés (ayant donné lieu à un rapport spécial).	43.115.000 »
Recettes des municipalités de 4.000 habitants au moins	329.375.000 »
Recettes des écoles, des comtés et municipalités non compris dans les deux articles précédents	33.410.000 »
Total	<u>474.120.000 fr.</u>

(1) En 1892, d'après le *Boston municipal Register*, la taxe totale perçue sur la propriété dans la cité de Boston était de 1,29 0/0 de la valeur imposable, ainsi répartie :

Taxe d'État	0.063
» du comté	0.077
» de la cité comprenant, 0,232 pour les dépenses scolaires	1.150
Total.	<u>1.290</u>

La taxe sur la propriété avait produit les revenus ci-après, compris dans les chiffres précédents :

Pour le compte de l'État (non compris la taxe des écoles)	27.985.000 fr.
Pour le compte des comtés	41.345.000 »
» des municipalités proprement dites	240.515.000 »
Pour le compte des écoles { taxe de l'État.	18.395.000 »
» locale .	62.420.000 »
Total.	<u>390.660.000 fr.</u>

Les recettes ordinaires de la ville de New-York se répartissaient de la manière suivante :

Taxe générale sur la propriété (produit net) ⁽¹⁾	154.915.000 fr.
Assessments spéciaux	10.755.000 »
Licences { sur les boissons.	7.495.000 »
{ autres licences	2.200.000 »
Honoraires, amendes et pénalités diverses	2.365.000 »
Produit du service municipal des eaux.	14.285.000 »
Autres sources de revenu étrangères à l'impôt	25.005 000 »
Total.	<u>217.020.000 fr.</u>

D. — Perception des taxes. — Il n'y a rien à dire de général au sujet de la perception des taxes diverses : *licenses*, *occupation taxes*, *poll taxes*, etc. Le mode de perception est généralement indiqué par les lois et ordonnances qui les ont établies.

Quant aux taxes directes sur la propriété, elles donnent lieu à un système de perception assez uniforme. Les rôles, dressés d'après le tableau des *assessments* définitifs, sont

(1) Le taux de la taxe totale perçue sur la propriété dans la cité de New-York était de 1,97 o/o de la valeur imposable, dont 0,352 pour le compte de l'État (y compris la taxe scolaire de l'État).

transmis aux agents locaux de la circonscription dans laquelle a commencé le travail d'*assessment*, c'est-à-dire aux percepteurs ou *collectors of taxes* du comté (s'il n'y a pas de division en *towns*), ou plus généralement de la *town*, de la *township* ou de la cité.

Le *collector* perçoit alors, sur toutes les propriétés de sa circonscription, l'intégralité des taxes qui les frappe (*state tax, county tax, town tax, city tax, school tax, road tax, etc.*), et il remet la totalité du produit dans la caisse du trésorier de sa circonscription. Deux méthodes différentes sont alors employées, suivant les Etats.

Tantôt les sommes encaissées sont successivement transmises par le trésorier de la town ou de la cité, au trésorier du comté, et par celui-ci au trésorier de l'Etat, chargé d'effectuer la répartition entre les différentes caisses intéressées ; tantôt le trésorier de la town ou de la cité et le trésorier du comté prélèvent successivement sur le montant des sommes encaissées, avant d'en opérer la transmission, la part afférente à leur circonscription et aux diverses caisses locales dont ils ont la garde (*school fund, road fund, etc.*).

En général, l'Etat et les cités, qui ont à effectuer à toute époque des paiements importants, se procurent, au fur et à mesure des besoins, les fonds nécessaires par l'émission de bons (*revenue bonds*) payables à échéance déterminée sur le produit des taxes à recouvrer ultérieurement. Les contrats passés par les cités stipulent fréquemment que leurs paiements seront effectués avec des bons de cette nature.

Dettes et emprunts. — Les dettes des Etats, d'abord très peu élevées, ont pris une extension considérable pendant la période des grands travaux d'amélioration intérieure comprise entre 1825 et 1842 ; elles ont passé dans cet intervalle de 66.500.000 francs environ à 1.060.000.000 francs environ.

Cette extension anormale de la dette, les abus auxquels les dépenses faites avaient donné lieu et la crise économique qui

en a été la conséquence, ont déterminé dans plusieurs États le vote d'amendements constitutionnels, ou même de constitutions nouvelles qui ont limité les pouvoirs financiers des législatures.

D'importantes réformes ont été faites ainsi dans la gestion financière des États, dont la participation à l'exécution des travaux publics est désormais beaucoup plus restreinte.

Il résulte du *census* de 1890 que la dette nette des États et Territoires, malgré l'énorme développement que les États-Unis ont pris depuis 1842, ne dépassait pas à cette date 1.190.000.000 de francs.

À la même date, l'ensemble de la dette des comtés était d'environ 754.000.000 de francs.

Mais les municipalités n'ont pas toujours suivi l'exemple donné à ce point de vue par les États. C'est ainsi qu'à New-York, la dette a passé de 62 millions et demi de francs environ en 1855, à 588 millions en 1876 (1).

Des mesures durent être prises dans un grand nombre d'États, pour empêcher le développement excessif des emprunts municipaux, aussi bien que celui des emprunts d'État.

D'après les dispositions constitutionnelles actuellement en vigueur, des restrictions nombreuses sont apportées au droit d'emprunt.

Tantôt le vote d'un emprunt d'État exige une majorité des deux tiers des membres de chacune des Chambres de la législature ; tantôt il est interdit d'emprunter pour l'exécution des travaux publics ; tantôt il est prescrit que tout acte législatif,

(1) La dette de la cité de New-York, qui avait diminué notablement depuis 1876, s'est trouvée portée, en 1898, à 1.107 millions de francs par suite de l'annexion de Brooklyn, The Bronx, Queens et Richmond ; elle est donc à peu près égale à la dette cumulée de tous les États de l'Union.

La dette totale des municipalités, d'après le *census* de 1890, s'élevait à 3.767.000.000 de francs, sans compter la dette des districts scolaires.

en vertu duquel une dette est contractée, doit fixer une période relativement courte pour son amortissement et créer dans ce but un fonds spécial d'amortissement ; tantôt la constitution exige que tout acte autorisant un emprunt établisse en même temps une taxe spéciale suffisante pour assurer le paiement des intérêts et l'amortissement au bout d'un petit nombre d'années (cinq ans dans le *Wisconsin*, dix ans dans le *Minnesota*, etc.). Très souvent les constitutions déterminent rigoureusement les objets en vue desquels des emprunts peuvent être contractés. Enfin, des limites déterminées et parfois très restreintes sont imposées au chiffre des emprunts autorisés.

Des restrictions toutes semblables, et souvent plus étroites encore, sont imposées aux corporations municipales. Le chiffre maximum des emprunts est limité dans certains Etats, pour les comtés, towns, cités et districts scolaires, à une fraction déterminée de la valeur attribuée par les assés- sements généraux aux propriétés imposables. L'autorisation directe des électeurs, par un vote émis aux élections générales, est parfois exigible pour certains emprunts.

Ces conditions rigoureuses ont parfois de sérieux inconvénients, au dire des Américains eux-mêmes. Il en résulte souvent que d'importants et nécessaires travaux d'amélioration intérieure ne peuvent être exécutés que lentement et par parties, dans des conditions plus onéreuses et moins profitables aux intérêts publics que s'il avait été possible d'aborder un programme d'ensemble et d'en assurer la prompte réalisation au moyen des ressources créées par l'emprunt.

TITRE II

Régime légal de la navigation et des eaux navigables aux Etats-Unis, d'après la common law.

CHAPITRE PREMIER

LES EAUX NAVIGABLES D'APRÈS LA COMMON LAW ANGLAISE

I. — La common law anglaise, base du régime légal des eaux navigables et de la navigation aux Etats-Unis.

Le régime légal des eaux navigables et de la navigation aux Etats-Unis, comme tout le reste du droit public et privé en général, repose sur les principes et sur les règles de la *common law* anglaise, introduite en Amérique par les premiers colons, puis modifiée et développée séparément, dans chaque colonie et dans les Etats qui les ont remplacés, par les usages locaux, et par la législation statutaire.

Il est donc nécessaire de rappeler tout d'abord les traditions de la *common law* anglaise, relatives à la navigation et aux eaux navigables.

(1) Les doctrines exposées au Titre II sont empruntées pour la plus grande partie au traité classique de Gould sur les Eaux.

II. — Les eaux maritimes. — Tide Waters.

Les eaux maritimes considérées seules comme ouvertes à la navigation publique. — La *common law* anglaise ne reconnaît comme navigables que les eaux maritimes, ou plutôt les eaux de marée (*tide waters*), en comprenant par ces mots, non seulement les eaux de la mer proprement dite, mais encore les eaux fluviales, salées, saumâtres ou douces, qui subissent le phénomène du flux et du reflux, aussi loin que la marée peut se faire sentir normalement dans l'intérieur des terres.

Les conditions topographiques et hydrographiques spéciales à l'Angleterre expliquent pourquoi les traditions anciennes ont réservé aux eaux de marée le bénéfice des règles établies dans l'intérêt de la navigation. Pendant longtemps, en effet, les rivières de ce pays n'ont eu à desservir aucune navigation utile dans leur cours supérieur, en amont de la partie soumise à l'influence des marées, et l'on a pu admettre que d'aussi faibles cours d'eau, là où ils ne sont alimentés que par leur propre débit, ne se prêtaient pas aux exigences des transports commerciaux. De là vient la confusion faite par la *common law* entre les eaux de marée et les eaux navigables.

Les eaux de marées sont aujourd'hui réparties en trois zones : la *haute mer* ou *mer libre*, les *eaux maritimes territoriales* et les *eaux maritimes intérieures*.

Haute Mer. — Dans ses prétentions à l'empire des mers, l'Angleterre attribuait anciennement à la Couronne royale (1) un droit de souveraineté exclusive et même un

(1) D'après la tradition anglaise, le Roi représente et personnifie la Nation. Il est la source de tout droit public ou privé, le dispensateur de toute justice.

Tout titre de propriété a son origine dans un don (*grant*) du Roi.

droit de propriété sur les mers qui l'avoisinaient et aussi sur le fond de ces mers. Ces prétentions n'ont pu subsister, car elles sont incompatibles avec le droit international moderne, basé sur les principes de la loi civile romaine, en vertu desquels la mer ouverte est un bien commun, non susceptible d'appropriation, dont la jouissance appartient à tous (*res nullius, res communis*).

Eaux maritimes territoriales. — Tout en admettant le principe du droit commun de libre passage sur toutes les mers, les nations maritimes s'attribuent d'un consentement unanime une certaine domination sur les eaux qui avoisinent leurs côtes, et que l'on désigne sous le nom d'*eaux territoriales*.

Les *eaux territoriales* s'étendent sur toute la zone que l'on peut commander du rivage, c'est-à-dire jusqu'à une distance fixée conventionnellement à 3 milles marins (soit 5.550 mètres) à partir de la laisse des basses mers. En avant des anfractuosités du rivage qui forment des baies et anses relativement étroites, la distance de 3 milles est comptée à partir des alignements droits qui joignent les extrémités des pointes de terre entre lesquelles les anses et baies sont comprises.

La Couronne reste investie du droit de propriété sur toute terre dont le titre n'a pas été aliéné par elle, et elle en perçoit les revenus.

Les pouvoirs législatif et exécutif, qui constituent les attributions essentielles du gouvernement, ne peuvent être exercés par la Couronne seule, que sa situation traditionnelle place au-dessus de toute responsabilité.

Dans l'ordre législatif, la Couronne exerce son autorité conjointement avec le Parlement, composé des deux Chambres des Lords et des Communes ; le Parlement seul est responsable de son action législative devant la Nation.

Dans l'ordre exécutif et dans l'ordre judiciaire, la Couronne exerce son autorité conjointement avec ses conseillers du Cabinet, du Conseil privé et de la magistrature judiciaire. C'est à ces conseillers du Roi qu'incombe toute la responsabilité de ses actes exécutifs devant le Parlement et devant la Nation.

La domination que les puissances maritimes exercent sur les eaux territoriales n'est pas nettement définie par le droit des gens.

La tendance de la loi anglaise est de lui attribuer la plus grande extension compatible avec les principes du droit international. Certains auteurs prétendent que, dans l'étendue de la zone territoriale, la Couronne d'Angleterre tient de la *common law*, non seulement un droit de juridiction ou de police que doivent reconnaître les navires étrangers eux-mêmes (1), mais encore un droit de propriété sur le fond (2).

Eaux maritimes intérieures. — Rivage de la mer. — Une doctrine beaucoup plus certaine et des règles beaucoup mieux définies s'appliquent aux *eaux maritimes intérieures* et au *rivage de la mer*.

Le rivage de la mer (*shore*), dans son sens juridique, est la zone alternativement couverte et découverte par la marée tout le long de la côte maritime. Les eaux maritimes intérieures sont toutes celles qui sont comprises entre la partie découverte du rivage et la ceinture des eaux territoriales,

(1) Dans une espèce récente (affaire du *Franconia*) la juridiction de l'amirauté sur un navire allemand qui avait abordé un navire anglais dans la zone des eaux territoriales anglaises a été définitivement écartée; mais il a été admis que, si les cours d'amirauté ne tiennent pas de la *common law* une semblable juridiction, comme dérivant des droits traditionnels de la Couronne, cette juridiction pouvait leur être conférée par un acte législatif du Parlement impérial, et un acte dans ce sens est effectivement intervenu.

(2) Ce droit de propriété de la Couronne, discuté par divers auteurs, et souvent résolu dans un sens affirmatif, ne paraît pas avoir été tranché par aucune décision juridique formant jurisprudence certaine.

Cependant, à l'occasion des travaux de percement du tunnel sous-marin sous le Pas-de-Calais, le président du Board of Trade fit connaître à la Chambre des Communes que le gouvernement avait cru devoir revendiquer ses droits sur le lit de la mer jusqu'à trois milles au delà de la laisse de basse mer, informant la Compagnie du *South Eastern Railway* qu'il entendait appuyer ces droits par tous les moyens que le Parlement mettrait à sa disposition ou que commanderait l'intérêt du pays.

c'est-à-dire les baies relativement étroites, les anses et criques, les bras de mer resserrés entre deux côtes voisines et la partie des fleuves et rivières accessible à la marée.

Dans l'état actuel de la *common law*, la loi anglaise attribuée à la Couronne une autorité complète, comportant à la fois droit de juridiction ou de police et droit de propriété sur le rivage de la mer, ainsi que sur les baies et les bras de mer étroits qui pénètrent dans le territoire du Royaume. Ce droit de la Couronne s'étend au lit de toutes les eaux de marée qui font ou peuvent faire partie de la circonscription territoriale des comtés, et notamment aux rivières ou parties de rivières à marée, aussi loin que la marée se fait sentir et jusqu'au niveau où elle s'élève le long des rives au moment des *hautes mers ordinaires* (1).

(1) L'étude juridique, aussi bien que l'étude technique des questions maritimes, a conduit à établir certaines distinctions entre les marées et à considérer notamment :

1° Les *marées de vive eau d'équinoxe*, qui sont les marées annuelles d'amplitude maximum. Ces marées se produisent théoriquement deux fois par an, aux équinoxes de printemps et d'automne ; elles sont d'ailleurs différentes d'une année à l'autre.

2° Les *marées de vive eau*, qui se produisent aux syzygies, deux fois par mois, à quinze jours environ d'intervalle, et qui sont les deux plus fortes marées du mois.

3° Les *marées de morte eau* qui se produisent également deux fois par mois, à quinze jours d'intervalle, au moment des quadratures, et qui sont les marées de moindre amplitude dans le mois.

4° Les *marées dites ordinaires*, qui ont lieu dans l'intervalle compris entre une vive eau et la morte eau qui la précède ou la suit, et qui, à haute mer comme à basse mer, s'élèvent à un niveau moyen compris entre les niveaux atteints par la vive eau et la morte eau consécutives.

Les marées de vive eau, comme les marées de morte eau sont essentiellement variables et, indépendamment de toute influence météorologique, diffèrent notablement d'une vive eau ou d'une morte eau à l'autre.

La *common law* attache une importance toute particulière aux marées ordinaires (ou moyennes), d'abord parce que, théoriquement, elles doivent se reproduire toujours les mêmes quatre fois par mois et définissent des laines de haute mer et de basse mer fixes et bien déterminées ; en second lieu parce que la laisse de haute mer ordinaire délimite la partie du rivage qui est plus de la moitié du temps atteinte par la haute mer, et la laisse de basse mer ordinaire délimite celle qui est plus de la moitié du temps découverte par la mer basse.

Le *rivage*, c'est-à-dire la zone successivement couverte et découverte par la marée, fait toujours partie à basse mer des terres du comté adjacent ; à haute mer, cette même zone fait partie de la mer ; d'où résulte la juridiction alternative des cours d'amirauté et des cours de comté, suivant qu'elle est couverte ou découverte par la mer.

III. — Droits de la Couronne sur les eaux maritimes intérieures et leurs dépendances.

Définition du droit public et du droit privé de la Couronne sur les eaux maritimes intérieures. — Dans son traité de *jure maris*, Hale (1) reconnaît à la Couronne un double droit : droit public et droit privé (*jus publicum, jus privatum*).

Le *droit public* de la Couronne sur les eaux de marée est la conséquence des pouvoirs attribués au souverain pour la défense du royaume, l'administration des revenus publics et la sauvegarde des intérêts du commerce. Il comprend essentiellement les droits de navigation et de pêche, qui entraînent comme conséquence certains droits accessoires comportant l'usage du sol lui-même, tels que le droit d'ancrage, le droit d'échouage à basse mer, le droit de traîner sur le fond des filets et des dragues pour extraire les poissons, crustacés et coquillages, qui y vivent ou s'y cachent.

D'après la doctrine moderne, ces droits, que le Roi ne peut aliéner, ne sont et ne doivent rester dans sa main que pour en assurer la jouissance à tous ses sujets. Le droit de navigation et les droits accessoires qui s'y rattachent sont donc exercés, non par la Couronne elle-même, mais par ses sujets, auxquels ils sont garantis par les pouvoirs connexes de juridiction et d'administration attribués à la Couronne.

(1) Sir Matthew Hale, plus tard lord Hale, est mort en 1676. Le traité de *jure maris*, qui lui est attribué et auquel se réfèrent tous les juriconsultes, doit avoir été écrit vers le milieu du xvii^e siècle, mais il n'a été publié qu'en 1787.

Le droit public de la Couronne est donc un pouvoir de police et de réglementation et non un droit de jouissance.

Le *droit privé* de la Couronne est au contraire un droit de propriété, comportant pour le Roi la possession et la jouissance des eaux et du sol, la faculté d'en user et d'en disposer comme d'un bien propre du domaine royal. Ce droit de propriété privée, qui s'étend sur les eaux maritimes, sur leur lit et leur rivage (1), reste subordonné au droit public, d'ordre supérieur. La Couronne ne peut en disposer que sous condition de réserver les droits dont la jouissance est garantie par le Roi à ses sujets. Tout usage exclusif, en opposition avec ces droits publics, est illégal; toute concession particulière, aliénation ou location, faite par la Couronne sous l'empire de la loi moderne, qui enlèverait au public tout ou partie des avantages résultant de l'exercice du *jus publicum* sur le domaine maritime, serait *ipso facto* frappée de nullité.

Sous cette réserve, le rivage et le sol au-dessous des eaux maritimes intérieures, c'est-à-dire le lit des criques, des bras de mer ou des rivières à marée, peuvent être cédés ou affermés à des particuliers, et être incorporés à des domaines riverains adjacents, exception faite toutefois pour les parties de la mer qui ne peuvent être défendues contre l'étranger que par des forces navales (2).

La doctrine ancienne était moins précise et n'imposait pas au Roi les mêmes restrictions dans l'usage de ses prérogatives. C'est ainsi que le Roi put détourner de l'usage pu-

(1) Le droit privé de la Couronne sur le rivage emporte avec lui le droit de propriété sur les dépôts qui s'y effectuent naturellement; il a donc pour conséquence le droit de propriété des épaves, des plantes marines, des sables et graviers que la mer y rejette, et notamment des lais et relais de la mer, sous les mêmes conditions que le droit de propriété du sol et des eaux, en ce qui concerne l'aliénation et la prescription.

(2) L'acte 1, Anne, chap. vii, § 5, interdit la concession par le Roi des biens fonciers de la Couronne. M. Hall considère cette disposition comme interdisant désormais toute aliénation nouvelle du littoral maritime sans le concours du Parlement.

blic, à une époque reculée, certaines parties des eaux navigables maritimes, et concéder notamment à des particuliers un droit exclusif de pêche dans certaines criques et dans certains bras de mer. Ces concessions, considérées comme valables, à l'époque où elles ont été faites, n'ont point été infirmées.

Le droit privé ou droit de propriété de la Couronne sur les eaux maritimes, sur leur lit et sur leurs rives peut provenir, soit de l'ancienne fiction féodale, d'après laquelle tout titre de propriété dérive d'une concession (*grant*) du Roi, seigneur suzerain (1), soit de l'antique tradition anglaise qui attribuait à la Couronne la propriété des mers depuis la surface jusqu'au fond.

Quelle que soit l'origine de ce droit, il en résulte que, sur les différentes parties du rivage et du lit des eaux maritimes, la présomption de propriété est toujours en faveur du Roi, sauf justification par les particuliers d'un droit de propriété différent, basé sur des titres émanés de la Couronne ou appuyé de preuves suffisantes pour établir l'aliénation par le Roi de son droit de propriété (2).

(1) Au temps de la conquête normande, Guillaume le Conquérant ayant acquis par conquête ou confiscation tous les biens-fonds d'Angleterre, a retenu sous sa main et dans sa possession tous ceux qui n'ont pas été distribués par lui, et qui n'ont pas été l'objet d'une attribution expresse en faveur de ses vassaux et partisans. Tout droit de propriété appartenant originairement à la Couronne, les droits de propriété des particuliers sur les terres du Royaume ne peuvent lui être opposés qu'en vertu d'un titre positif émané du Roi ou en vertu de la prescription. Or, il ne peut être prescrit contre la Couronne que par une durée de possession d'au moins soixante ans.

(2) Le pouvoir de réglementation et l'autorité sur le rivage de la mer en Angleterre ont été conférés, en vertu d'actes du Parlement, à des commissaires spéciaux. Les articles 29 et 30 de l'acte Victoria, ch. LXII, § 7, ont fait passer l'administration des intérêts de la Couronne sur le rivage et le lit de la mer et des rivières à marée, des Commissaires des bois et forêts au *Board of Trade*. Les devoirs du *Board of Trade* consistent, entre autres, à défendre les droits de la Couronne, à déterminer les parties du rivage où la Couronne s'est dessaisie de ses droits, celle,

La présomption de propriété du rivage de la mer en faveur de la Couronne conduit à cette conséquence que la limite présumée des propriétés particulières, sauf titre ou prescription contraire, s'arrête à la laisse de *haute mer ordinaire*. Les droits publics de navigation et de pêche s'arrêtent à la même limite.

Droits publics dont la jouissance commune est garantie par la Couronne. — Les droits du public sur les eaux navigables correspondent exactement au droit public de la Couronne dont on a parlé ci-dessus, c'est-à-dire aux pouvoirs de police et d'administration attribués au Roi dans le seul but d'en garantir la jouissance à ses sujets.

Les droits de navigation et de pêche constituent, avec les droits accessoires qui en dérivent (ancrage, échouage, traînage de filets et de dragues, etc.), les seuls droits du public sur les eaux maritimes et leurs dépendances. L'exercice de ces droits est subordonné aux dispositions des lois et règlements édictés par l'autorité législative pour empêcher tout abus et pour en assurer l'usage le plus conforme aux intérêts de tous. Il n'en résulte pour le public aucun droit d'appropriation sur le fond et sur les objets qui, reposant sur le fond, sont considérés comme en faisant partie, tels que les pierres, graviers, sables et dépôts coquilliers (1). Ces objets appartiennent au propriétaire du fond dont ils font partie.

Le droit d'accéder à la mer et aux eaux de marée, en passant sur le rivage dans l'intervalle compris entre les lasses de haute mer et de basse mer ordinaires, est considéré comme

où les droits de la Couronne sont incontestés, et celles où ils sont douteux, à empêcher tout empiètement sur le rivage, à protéger la navigation et les autres intérêts publics, à effectuer la vente ou la location, à autoriser l'usage du sol ou à en tirer autrement parti, lorsqu'il y a lieu de le faire en vertu des lois en vigueur.

(1) Le droit public de pêche s'étend au poisson (*fish*), aux crustacés et aux mollusques à coquilles ou coquillages vivants (*shell fish*), mais non aux coquilles ou débris de coquille (*fish shells*).

un droit public, mais seulement autant qu'il se rattache au droit de navigation.

Droits privés obtenus par concession royale ou par prescription. — Les droits particuliers qui peuvent être exercés privativement par certaines personnes sur les eaux maritimes et sur leurs dépendances dérivent du droit privé de la Couronne, dont celle-ci a pu disposer en leur faveur. Ils supposent donc un titre de propriété dont l'origine remonte à une concession royale.

Les termes des concessions faites par la Couronne doivent toujours être interprétés dans un sens étroit. Cependant, là où les termes sont très généraux, on peut trouver dans les conditions d'usage qui ont suivi l'acte royal, sans avoir déterminé aucune objection ou protestation de la part de la Couronne, une indication suffisante de la commune intention des parties, et l'on doit en tenir compte dans l'appréciation des droits résultant du titre de propriété. C'est ainsi que le titre de concession d'une propriété confinant à la mer, lorsqu'il n'exclut pas formellement le rivage, peut être considéré comme ayant effectivement transféré la propriété du rivage en même temps que celle des terres adjacentes, si la possession s'est manifestée par un usage privatif constant.

Le droit de propriété sur le lit ou sur le rivage comporte, ainsi qu'on l'a dit, la propriété des objets qui, reposant sur le fond, sont considérés comme en faisant partie : pierres, gravier, sable, dépôts coquilliers et amendements marins.

Toutefois, la Couronne ayant la charge de la défense du pays aussi bien contre les forces naturelles que contre l'ennemi, ainsi que tous les pouvoirs nécessaires pour s'acquitter de cette charge, peut en interdire et réglementer l'enlèvement, s'il y a lieu, dans l'intérêt de la conservation du territoire, même là où la propriété du fond a passé en d'autres mains.

Le droit à l'enlèvement des plantes marines qui ont cessé

de flotter (1) et ont été déposées par la mer sur le rivage ou sur les terres riveraines appartient au propriétaire du sol sur lequel le dépôt a été *naturellement* effectué. Il en est de même des sables et autres alluvions marines entraînées par les marées extraordinaires ou par les vents et déposées sur des terrains privés.

Le droit d'accès à la mer pour le bain est un droit privé ; il appartient *prima facie* au propriétaire du rivage, qui peut le réserver, le louer ou l'aliéner séparément, indépendamment de tout autre droit de propriété sur le sol.

En principe, il n'y a pas de prescription contre les droits du Roi. En vertu de la jurisprudence actuelle, cette règle est absolue quand il s'agit des droits publics de la Couronne. Mais la *common law* admet que la prescription puisse suffire pour établir en faveur des particuliers, au regard de la Couronne, la légitimité de certains droits privés sur les eaux maritimes et sur leurs dépendances.

On a déjà dit que le droit exclusif de pêche, contrairement à la loi moderne, avait pu être valablement concédé par la Couronne. On admet par extension, en l'absence de titres positifs, la présomption d'une concession valable, lorsqu'il y a possession actuelle, jouissance exclusive et prolongée du même droit dans les conditions d'une véritable propriété privée, remontant sans interruption et sans trouble à plus de soixante ans.

Il en est de même *a fortiori* pour le droit de propriété sur le sol du rivage et sur les lais de mer et aussi pour le droit d'épaves, lesquels droits font partie du *jus privatum* de la Couronne, sous réserve bien entendu de l'exercice par le public des droits de navigation et de pêche et des droits accessoires qui s'y rattachent.

Havres et ports. — Les anses, baies et bras de mer suffi-

(1) Les herbes flottantes n'ont pas de propriétaires et sont, comme le poisson, la propriété de celui qui les trouve et les recueille.

samment enclos et abrités par la terre contre la houle et les vents du large forment des havres (*harbors, havens*) ; ils peuvent être établis comme ports (*ports*) par l'autorité royale.

Un *port*, dans le sens anglais du mot, n'est pas seulement un endroit plus ou moins profond et abrité, où les navires peuvent pénétrer et séjourner en sûreté et où il leur est matériellement possible d'effectuer leurs opérations. C'est un lieu spécialement désigné ou approuvé par le Roi pour servir aux opérations du commerce maritime, et notamment à l'importation et à l'exportation des marchandises, approprié artificiellement et organisé administrativement pour cet usage.

On doit donc, au point de vue juridique, envisager dans un port, en sus du droit public de navigation :

1° La propriété des eaux et du sol qui, en principe, appartient à la Couronne et fait partie de ses droits privés sur les eaux maritimes intérieures, leur fond et leur rivage.

2° Le privilège spécial (*franchise*), en vertu duquel le port est établi et organisé pour servir à l'entrée, à la réception et à la sortie des marchandises, et à la perception des droits de douane. Ce privilège comporte l'autorisation d'exécuter certains travaux, de construire certains ouvrages, en même temps que d'instituer certains organes administratifs nécessaires pour en assurer l'exploitation.

Le droit de propriété du sol et le privilège d'établissement des ports, également compris parmi les prérogatives royales (*regalia*), sont tellement distincts qu'ils peuvent avoir été l'objet de concessions (*grants*) séparées, octroyées par la Couronne à des personnes différentes. La concession du droit de port ne dispense donc pas le concessionnaire de l'obligation d'indemniser le propriétaire ou le locataire du fond, qui viendrait à être troublé dans la jouissance des droits qu'il aurait antérieurement reçus de la Couronne.

Nuisances et purprestures. — Les atteintes portées au droit public et au droit privé de la Couronne sur les eaux mari-

times, sur leur lit et sur leur rivage sont respectivement désignées par les termes *nuisance* et *purpresture*.

Une construction faite en saillie sur le rivage de la mer et dans les eaux maritimes par un particulier qui n'a point acquis la propriété du sol, constitue une usurpation du droit de propriété, un empiètement illégal, *purpresture*. Cette construction peut en outre, même dans le cas où elle serait établie sans usurpation du droit de propriété par le propriétaire du fond lui-même, constituer un obstacle à la navigation et prendre ainsi, pour une autre cause, un caractère illégal. Il y a alors *public nuisance*, c'est-à-dire violation d'un droit public reconnu par la loi.

Il peut y avoir *purpresture* sans qu'il y ait *nuisance* et *nuisance* sans qu'il y ait *purpresture*.

Une *purpresture* soulève avant tout une question de droit de propriété. Une *nuisance* soulève une question de fait ; un acte ne peut être ainsi qualifié que s'il constitue effectivement une gêne ou une entrave matérielle à la navigation.

La répression des empiètements sur le domaine maritime du Roi est poursuivie à la requête de l'Attorney Général devant la cour compétente, suivant les formes établies pour les revendications relatives aux propriétés de la Couronne (1), alors que la répression des empiètements sur la propriété privée des particuliers est poursuivie par les intéressés, suivant les formes ordinaires de la *common law* ou de l'*équité*, devant les cours de droit ordinaire ou devant les cours de chancellerie.

La répression d'une violation des droits publics (*nuisance*) est poursuivie comme en matière correctionnelle ou crimi-

(1) Les instances concernant la revendication des droits et revenus de la Couronne sont portées devant la division de l'échiquier de la Haute Cour de justice (autrefois devant la Cour de l'Echiquier).

La Couronne a d'ailleurs le droit d'*abatement*, c'est-à-dire de démolition d'office des constructions faites indûment sur le sol qui lui appartient.

nelle; elle donne lieu, comme on l'a dit, à la détermination d'une question de fait qui ne peut être tranchée que par un jury (1).

Lorsqu'il y a simultanément *purpresture* sur le domaine de la Couronne et *nuisance*, l'instance introduite par l'Attorney Général peut avoir pour objet d'obtenir satisfaction au double point de vue des droits privés de la Couronne et des droits du public.

Une concession ou autorisation royale (*royal grant, royal license*) ne suffit pas pour mettre un particulier à l'abri d'une action qui serait intentée pour *public nuisance*, dans le cas d'un ouvrage nuisible à la navigation. Mais le Parlement, en vertu de son autorité souveraine, a le pouvoir d'apprécier et de décider si les inconvénients pouvant résulter d'un tel ouvrage ne sont pas compensés ou même surpassés par certains avantages qu'il procure au public. Le Parlement peut alors légaliser les constructions faites ou à faire en saillie sur les eaux navigables (*encroachments*), s'il les juge favorables à l'intérêt public.

Le mode de procéder, suivant la *common law*, pour donner un caractère légal à la construction des quais (*wharves*) et appontements (*piers*) ou autres ouvrages sur le rivage de la mer ou des eaux maritimes, là où la propriété appartient à la Couronne, consistait anciennement à provoquer une instruction *ad quod damnum*. A la suite d'une enquête faite par un jury, et sur la constatation établie par le jury qu'il n'en résulterait aucun préjudice pour le Roi et les tiers, la Couronne autorisait ce qui, sans cela, eût été un empiètement illicite (*purpresture*). Cette procédure n'a plus guère d'application quand il s'agit de l'exécution de travaux d'utilité publique.

(1) Une *public nuisance* peut donner lieu à une action publique (par voie d'*indictment*) comme en matière correctionnelle ou criminelle, et aussi à une action privée de la part de ceux qui en éprouveraient un dommage spécial, distinct du préjudice général causé au public.

L'intervention législative du Parlement est en effet presque toujours nécessaire dans ce cas, soit pour permettre l'expropriation de terrains privés, soit pour déterminer les conditions d'exploitation des ouvrages et notamment pour légaliser la perception de taxes publiques. L'acte du Parlement étant souverain dispense de toute procédure ultérieure.

IV. — Eaux navigables non soumises à l'influence des marées.

Les règles ci-dessus de la loi anglaise concernant les eaux navigables s'appliquent uniquement aux eaux de marée (*tide waters*), les seules qui, d'après la *common law*, aient naturellement le caractère de navigabilité publique. Ces règles ont paru longtemps suffisantes, en raison du peu d'intérêt que présentaient pour la navigation les parties des cours d'eau non soumises à l'influence des marées. Mais la situation a changé, même en Angleterre, et les besoins du commerce, servis par les progrès de la navigation et aidés par les procédés d'amélioration artificielle des rivières, ont donné à certains cours d'eau nullement maritimes, notamment en Irlande, une réelle importance comme voies de navigation.

La question s'est alors posée de savoir si toutes les eaux effectivement navigables devaient être assimilées juridiquement aux eaux de marée. Quelques divergences d'opinion se sont d'abord produites ; mais les décisions des cours, qui forment aujourd'hui jurisprudence, n'ont pas admis l'extension aux rivières proprement dites des règles applicables aux eaux de marée.

Sur toute rivière d'eau douce, en amont du point où cessent de se faire sentir habituellement le flux et le reflux, le titre de propriété des riverains est complet, que la rivière soit ou non effectivement navigable, et s'étend non seulement sur la rive, mais encore sur la rivière et son lit jusqu'au milieu du courant (*usque ad filum aquæ*).

A défaut d'une affectation expresse consentie par les pro-

priétaires, le droit public de navigation ne peut résulter dans ce cas que d'un usage constant et immémorial comportant prescription à l'encontre des riverains, ou d'un acte législatif formel, par lequel le Parlement a usé du droit d'*eminent domain* ou droit d'expropriation, qui appartient toujours au pouvoir souverain. L'expropriation comporte, bien entendu, l'allocation dans les formes légales d'une indemnité aux riverains pour tenir compte de la dépossession partielle qui leur est imposée ; à moins de stipulation formelle, elle ne dépose d'ailleurs les intéressés que dans la mesure strictement nécessaire à l'exercice du droit public de navigation ; elle ne touche pas au titre de propriété et ne prend qu'un droit de passage (*right of way*), c'est-à-dire une simple servitude.

L'établissement du droit public de navigation entraîne alors comme conséquence la juridiction de la Couronne pour prévenir et réprimer tout atteinte au droit de libre passage et aux droits accessoires qui en dérivent, et pour réglementer au besoin l'usage de ces droits.

Il y a donc sur toute rivière d'eau douce, en amont de la zone influencée par les marées, présomption de propriété sur les rives et sur le fond en faveur des propriétaires riverains jusqu'au milieu du courant, et cette présomption s'étend également au droit exclusif de navigation et de pêche dans la même zone. Cette présomption ne peut être écartée que par prescription ou titre.

CHAPITRE II

MODIFICATIONS INTRODUITES PAR LA LOI AMÉRICAINE DANS LES RÈGLES DE LA COMMON LAW

I. — Introduction et conditions d'application des règles de la common law anglaise dans les colonies américaines.

En passant de l'Angleterre sur le continent américain, les règles de jurisprudence de la *common law* ont subi quelques modifications importantes, conséquences naturelles des conditions d'occupation et d'exploitation d'un pays tout différent, et des besoins d'une société nouvelle en voie de formation. Ces modifications se sont ensuite accentuées et diversifiées suivant les Etats, par le fait de la Révolution et de la rupture des liens qui rattachaient également toutes les colonies à la métropole.

L'éloignement des colonies ne permettait pas au Roi d'user personnellement comme en Angleterre des droits de la Couronne sur les eaux maritimes et leurs dépendances. L'exercice direct des prérogatives royales avait pratiquement peu d'intérêt dans une contrée nouvelle et lointaine, à peine peuplée et encore peu productive. En fait, la Couronne, sans renoncer explicitement à ses droits, ne paraît pas avoir eu l'occasion ni la volonté d'en revendiquer les privilèges. Aussi admet-on qu'elle les transmitt aux gouvernements provinciaux, en même temps que les pouvoirs politiques qui leur étaient conférés par les chartes coloniales ou par les actes portant concession générale de territoires.

La concession faite, en 1620, par le Roi Jacques I^{er} au conseil de Plymouth, qui a servi de type à la plupart des concessions coloniales postérieures, énumérait expressément comme compris dans la concession, non seulement les terres qui y étaient décrites, mais aussi les *ports, havres, rivières, pêcheries, mines, etc., et tous autres avantages généraux et particuliers, juridiction, droits royaux, privilèges, franchises et prérogatives, aussi bien sur la terre ferme que sur les îles et bras de mer contigus*. L'acte relatif à cette concession, de même que les autres actes analogues, attribuait au gouvernement colonial tous les pouvoirs de législation et d'administration nécessaires pour assurer le développement et la prospérité de la colonie.

II. — Evolution de la jurisprudence de common law en ce qui concerne le droit de navigation et la propriété dans les eaux maritimes et leurs dépendances.

Période coloniale. — Les termes, à la fois très généraux et très explicites, rappelés ci-dessus, ont été interprétés dans ce sens qu'ils avaient eu notamment pour effet de substituer le gouvernement local à la Couronne pour l'exercice de ses droits de juridiction et de propriété sur le rivage des eaux maritimes et sur le sol au dessous de ces eaux.

Toute cession de propriété faite pas le gouvernement colonial était donc valable comme si elle émanait de la Couronne elle-même.

Les gouvernements coloniaux investis de l'autorité royale avaient le droit et le devoir de conserver et d'exercer, dans l'intérêt commun, ce que l'on a appelé le droit public de la Couronne sur les eaux navigables, c'est-à-dire les pouvoirs de police et d'administration nécessaires pour garantir à tous la jouissance publique des droits de navigation et de pêche. Ce droit ou ces pouvoirs sont demeurés intacts entre les mains de l'autorité souveraine.

Les gouvernements coloniaux n'avaient pas les mêmes motifs d'ordre public pour retenir et exercer eux-mêmes les droits privés du Roi sur le rivage et sur le lit des eaux maritimes.

Les terres qui confinent à la mer jouissaient, surtout avant la création des voies de communication intérieure, d'avantages précieux, par le fait de leur contiguïté et de leurs rapports directs avec les eaux navigables. L'interposition d'une propriété privée, quelle qu'elle fût, entre les terres riveraines et la voie de navigation, en aurait intercepté l'accès direct et aurait constitué pour ces terres une cause de dépréciation grave, si le gouvernement avait revendiqué les droits exclusifs de la Couronne sur le rivage et sur le fond des eaux ; il s'exposait donc à faire obstacle aux progrès de la colonisation, au développement des exploitations agricoles, industrielles et commerciales.

Il n'a pas paru opportun, au moins à l'origine, d'exercer de semblables revendications, qui eussent découragé les premiers colons, et compromis les intérêts généraux de la communauté naissante. Si le droit de propriété sur le rivage n'a pas été habituellement attribué d'une manière formelle et positive aux riverains, les gouvernements coloniaux ne se sont préoccupés en réalité de retenir sur le rivage et sur le lit des eaux maritimes que l'autorité nécessaire pour sauvegarder tous les intérêts publics de la navigation et de la pêche (1). Il y a eu le plus souvent une sorte d'abandon au moins tacite aux riverains de tout droit d'usage ou de jouissance sur le

(1) Voir l'arrêt de la Cour de *Rhode-Island* dans l'affaire *Providence Steam Engine Co v. Providence Steamship Co*.

Dans plusieurs colonies, et par suite dans les États qui les ont remplacées, les riverains ont été légalement et explicitement mis en possession de tout ou partie du rivage maritime, au droit des terres insubmersibles qui leur appartenaient.

Voir notamment les concessions faites aux riverains dans la colonie de *Massachusetts* par l'ordonnance de 1641-1647, pages 199 et suivantes.

rivage et sur les terrains submersibles s'étendant entre la terre ferme et la mer, et, avant une époque relativement récente, aucune prétention n'a été formulée par l'Etat sur la propriété de ces terrains.

Le développement de la prospérité publique, l'accroissement de valeur de la propriété, le besoin d'augmenter les revenus de la communauté et les moyens d'action du gouvernement ont modifié cette situation, ce qui explique le retour dans certains Etats aux traditions de la loi anglaise. Les droits du souverain n'ayant pas été, dans la plupart des cas, expressément abandonnés ou aliénés, les arrêts de justice n'ayant pas établi une jurisprudence nettement contraire, certains Etats ont pu invoquer les règles anciennes de la *common law* et revendiquer, au nom de la collectivité, la propriété du rivage ou du lit de la mer partout où les particuliers ne justifient pas d'une prise de possession effective et valable, d'une jouissance privative et continue établissant en leur faveur la présomption, soit d'une concession régulière, soit d'une reconnaissance expresse ou tacite de leur droit d'occupation ou de propriété (1).

Conséquences de la déclaration d'indépendance. — La Révolution de 1776 a transmis définitivement au peuple des Etats, constitués au lieu et place des anciennes colonies, les droits sur les eaux navigables et leurs dépendances, qui appartenaient originellement au souverain et qui étaient exercés dans la métropole par le Roi seul ou par le Roi conjointement avec le Parlement. De ce fait, la situation s'est trouvée simplifiée.

Au lieu d'avoir à considérer : les pouvoirs souverains et illimités du Parlement, qui lui permettaient de réglementer tous les intérêts publics et privés, — les droits publics de navigation et de pêche attribués à la Couronne, mais dont

(1) Voir ci-après : Titre II, Chapitre VI, — II.

elle ne pouvait disposer parce qu'elle n'en avait la garde que pour en assurer la jouissance à ses sujets, — les droits privés de la Couronne, qu'elle pouvait exercer librement, — les droits publics et privés dont l'exercice avait été délégué plus ou moins explicitement aux gouvernements coloniaux, et dont ceux-ci avaient usé dans des conditions plus ou moins bien définies, — enfin les droits privés qui pouvaient appartenir à des particuliers, — l'organisation républicaine et démocratique des nouveaux Etats n'a laissé subsister que les droits collectifs des citoyens, d'une part, et, d'autre part, les droits particuliers et individuels.

Le gouvernement de l'Etat, représentant des intérêts collectifs, n'a pas de *droits* à proprement parler, en ce qui concerne ces intérêts ; il a seulement des *pouvoirs* de deux natures : pouvoirs de réglementation et de police pour protéger efficacement les droits reconnus à tous, en assurer et régler le libre usage, et pouvoirs de gestion pour administrer les biens dont la propriété appartient et doit profiter à tous les citoyens.

Les pouvoirs de réglementation et de police peuvent être exercés différemment, mais ils sont à peu près les mêmes partout.

Les pouvoirs de gestion supposent la reconnaissance d'un droit collectif de propriété sur le rivage de la mer et sur le lit des eaux maritimes. Dans les Etats où ce droit est reconnu, ils varient avec les traditions locales, avec la constitution et les lois. Tantôt en effet la constitution attribue au sol du rivage et du lit un caractère de domanialité publique qui l'affecte indéfiniment à l'usage commun et le rend inaliénable et imprescriptible, ce qui ne laisse au gouvernement que les pouvoirs nécessaires pour en assurer la conservation et pour en réglementer l'usage (1). Tantôt au contraire le sol

(1) Ces pouvoirs d'administration permettent au gouvernement d'attribuer aux particuliers ou aux corporations certains droits d'occu-

maritime est considéré comme ayant, dès le principe, au bénéfice de tous, les caractères d'une propriété privée ; il peut être loué, aliéné ou utilisé de toute manière au mieux des intérêts du Trésor public, qui perçoit les revenus et les applique aux dépenses des divers services (1). Tantôt enfin ce même sol a été attribué, avec le caractère de la domanialité publique ou de la propriété privée, aux corporations municipales qui ont été chargées de l'administrer (2).

Quant aux droits des particuliers sur le rivage de la mer ou sur le lit des eaux maritimes riveraines de leur propriété, ces droits résultent, soit de l'usage, soit des lois générales, soit des concessions régulièrement accordées ; ils sont aussi essentiellement variables, suivant les lois traditionnelles ou écrites des divers Etats (3).

La Révolution, en reconstituant sur de nouvelles bases les gouvernements locaux, a consolidé les actes antérieurs de ces gouvernements, notamment les concessions de terrains maritimes, qui sont devenues définitives et indiscutables, alors même que, sous le régime anglais primitif, leur légalité aurait pu être sujette à contestation, parce qu'elles avaient été faites sans intervention du Roi.

Conséquences de l'organisation fédérale. — La Constitution de 1787, en retirant aux Etats, pour les attribuer au Gouvernement fédéral des Etats-Unis, une partie des pouvoirs souverains, a compliqué quelque peu le régime des eaux navigables, que la Révolution avait simplifié. Une partie de ces

pation temporaire sous forme de *franchises* accordées à titre gratuit, ou plus généralement à titre onéreux, pour l'établissement et l'exploitation de wharfs et autres ouvrages d'intérêt public ou privé. Tel est le cas, notamment, dans les Etats de *Californie*, de *Pennsylvanie*, etc.

(1) Il en est ainsi pour les *flats* de l'Etat de *Massachusetts*.

(2) On peut citer comme exemple les pouvoirs conférés à la ville de New-York sur le port et toutes ses dépendances.

(3) Voir ci-après : Titre II, Chapitre IV.

eaux, celles qui peuvent être utilisées par la navigation pour le commerce avec l'étranger et entre les Etats (1), se trouvent placées à la fois sous la juridiction du Gouvernement fédéral, pour tout ce qui concerne les besoins de ce commerce, et sous l'autorité du gouvernement de l'Etat, pour tout le reste.

On fera connaître plus loin (2) les pouvoirs résultant pour les Etats-Unis de la juridiction attribuée au Gouvernement fédéral et l'on verra que cette juridiction, indépendante des titres de propriété, n'est pas exclusive de la juridiction de l'Etat. Celle-ci peut s'exercer concurremment sur les mêmes eaux et sur les mêmes objets, au point de vue des intérêts locaux, pourvu que son action reste concordante avec celle des Etats-Unis et lui demeure constamment subordonnée. Les pouvoirs de l'Etat subsistent d'ailleurs, entiers et sans subordination ni contrôle, pour tout objet qui ne rentre pas dans les attributions propres à la juridiction fédérale. Ils s'exercent seuls sur le commerce purement intérieur de l'Etat, et par conséquent sur les eaux qui ne peuvent être pratiquées que par la navigation locale.

Quant aux titres et droits de propriété sur le sol, qu'il s'agisse du rivage ou du lit, ces droits et titres, tels qu'ils ont été établis ou reconnus par l'Etat, ne peuvent être infirmés ou modifiés par la loi fédérale, réserve étant faite seulement des servitudes qui sont la conséquence du droit public de navigation.

III. — Extension du droit public de navigation à toutes les eaux navigables en fait. — Conséquences de cette extension.

Jurisprudence de la Cour Suprême des Etats-Unis. — Les

(1) C'est en général le cas des eaux maritimes, qui donnent accès à la navigation étrangère et à celle de tous les Etats ayant un débouché vers la mer.

(2) Voir : Titre III.

observations qui précèdent se rapportent aux eaux maritimes, les seules qui soient visées par la *common law* anglaise ; mais les règles de la *common law*, tout en subissant quelques modifications sur le continent américain, devaient y recevoir une extension plus grande par la force même des choses et devenir applicables aux autres voies navigables naturelles.

La constitution géographique et hydrographique des États-Unis présente en effet de profondes différences avec celle de la Grande-Bretagne, différences qui expliquent la nécessité de cette extension. Les grands lacs du Nord, les magnifiques rivières qui sillonnent le continent américain, fournirent pendant longtemps les seules voies de pénétration et de communication praticables pour le commerce, et ces voies de communication prirent une grande importance par la découverte de la navigation à vapeur, qui devança celle des chemins de fer. Le développement de la prospérité du pays exigeait que le droit public de navigation fût reconnu et assuré sur toutes les voies navigables.

Ce droit ne pouvait, dans un pays neuf, résulter d'un usage immémorial, comme l'exige la *common law* anglaise pour les lacs et les rivières proprement dites, et cependant l'intérêt général ne permettait pas d'admettre qu'il fût morcelé et confisqué par parties, à leur profit exclusif, par les riverains, chacun au droit de sa propriété.

La date relativement récente de l'occupation des terres laissait encore quelque incertitude sur les conditions de cette occupation ; les droits et prérogatives des propriétaires, insuffisamment précisés par leurs titres, lorsqu'il existait des titres réguliers, n'avaient pas encore reçu la consécration du temps et de l'usage. D'ailleurs les propriétaires riverains avaient plus à gagner par la reconnaissance du droit public de navigation que par l'attribution qui leur aurait été faite d'un droit exclusif, mais limité à la longueur de leur propriété. Les règles de la *common law* pouvaient donc, sans porter préjudice à

des intérêts positifs et à des droits acquis, recevoir toute l'extension commandée par l'intérêt général.

Cependant, l'extension du droit public de navigation à toutes les eaux effectivement navigables n'a été juridiquement et formellement admise qu'à une date relativement récente.

La première décision doctrinale de la Cour Suprême des États-Unis, assimilant aux eaux maritimes les eaux navigables des rivières et des lacs, a été rendue en 1851 dans une affaire relative à la compétence des cours d'amirauté (1). Cette décision déclare que la juridiction des cours fédérales, siégeant comme cours d'amirauté, n'est pas, comme en Angleterre, limitée aux eaux maritimes, mais s'étend sur toutes les eaux qui portent bateau et servent de voies de communication pour le commerce entre les États et avec l'Étranger.

Dans une décision plus récente et non moins célèbre (2), la Cour Suprême, ayant à se prononcer au sujet du droit public de navigation sur la *Grand River (Michigan)*, a exposé d'une manière complète la doctrine américaine sur ce point ; cet exposé est intéressant à reproduire :

La doctrine de la *common law* relative à la navigabilité des eaux n'est pas applicable à ce pays. Ici le flux et le reflux de la marée ne constituent pas, comme en Angleterre, le caractère distinctif ordinaire, ni même un caractère quelconque, auquel se reconnaisse la navigabilité des eaux. En Angleterre, il n'y a pas en fait d'eaux navigables, du moins d'eaux navigables de quelque importance, qui ne soient soumises aux fluctuations de la marée, et, pour ce motif, les termes *tide waters* et *navigable waters* signifient substantiellement la même chose. Mais, en ce pays, le cas est bien différent. Quelques-unes de nos rivières sont aussi navigables sur des centaines de milles en amont, qu'elles le sont en aval du point limite atteint par les marées, et quelques-unes même sont navigables sur de très

(1) *The Genesee Chief*, 12 Howard, 457.

(2) *The Daniel Ball*, 10 Wallace, 557.

longues distances par de grands bateaux, alors qu'elles ne sont affectées par la marée sur aucun point de leur cours. Il faut donc faire appel à un caractère différent pour déterminer la navigabilité de nos rivières, et l'on trouve ce caractère dans leur capacité navigable. Doivent être considérées comme navigables selon la loi, celles qui sont navigables en fait. Sont navigables en fait, les rivières qui sont utilisées ou susceptibles d'être utilisées dans leur état ordinaire comme des voies publiques de communication pour le commerce, et sur lesquelles le transport des marchandises et des voyageurs s'effectue ou peut s'effectuer suivant les modes habituels de transport ou de voyage par eau. Ces rivières constituent d'ailleurs des eaux navigables des Etats-Unis, dans le sens des actes du Congrès, par opposition avec les eaux navigables des Etats, lorsqu'elles forment dans leur état ordinaire, soit par elles-mêmes, soit par leur jonction avec d'autres eaux, une voie de communication continue, sur laquelle le commerce est ou peut être effectué avec d'autres Etats ou avec des pays étrangers, en faisant usage des moyens ordinaires dont se sert un tel commerce pour les transports par eau.

La jurisprudence établie dans ces termes par la Cour Suprême s'impose à toute la nation, elle fait loi pour tous les Etats.

Le droit de propriété sur les fleuves et rivières. — L'unité de doctrine, que la Cour Suprême pouvait établir sur la question du droit public de navigation, n'existe plus quant au droit de propriété sur le fond et sur les rives des cours d'eau navigables. Pour tout ce qui touche le régime légal de la propriété (réserve faite des servitudes d'intérêt public), la législation et la jurisprudence des Etats restent seules compétentes, ce qui explique la variété des solutions admises dans les diverses parties de l'Union.

Parmi les Etats, les uns ont conservé d'une manière plus ou moins complète la doctrine de la *common law* anglaise, qui attribue à tout riverain d'un cours d'eau, en amont de la limite des marées, quelle que soit d'ailleurs l'importance du

cours d'eau, le droit de propriété jusqu'au milieu du courant (*ad medium filum aquæ*). Les autres ont rejeté d'une manière plus ou moins formelle la doctrine anglaise ; ils ont admis que la propriété riveraine s'arrête à la berge, suivant une ligne qui est ordinairement la ligne de niveau d'étiage, et ils font participer le lit de la rivière au caractère de domanialité publique reconnu aux eaux navigables elles-mêmes.

Dans le premier groupe il faut ranger les Etats de la Nouvelle Angleterre (*Maine, New-Hampshire, Vermont* (1), *Massachusetts, Rhode-Island et Connecticut*), dont le régime hydrographique présente de grandes analogies avec celui de la Grande-Bretagne, les Etats de *New-York* (2), *New-Jersey, Delaware, Maryland, Georgia* (3), *Illinois* (4), *Ohio, Mississippi, Michigan* (5), *Wisconsin*.

La doctrine de la domanialité publique des cours d'eau

(1) Exception est faite pour les cours d'eau débouchant dans le lac Champlain, lesquels sont considérés comme propriété publique, ainsi que le lac lui-même, sur toute la longueur où le niveau de l'eau est sensiblement le même que celui du lac ; la ligne des basses eaux forme alors la limite de la propriété privée.

(2) Exception est faite pour l'Hudson et la rivière Mohawk, considérés comme propriété publique, en vertu d'une tradition qui paraît remonter à l'ancienne législation hollandaise, sous le régime de laquelle les premiers titres de propriété ont été conférés aux riverains.

(3) La limite séparative entre les Etats de *Georgia* et d'*Alabama* étant formée par la rive ouest de la rivière *Chattahoochee* (côté de l'*Alabama*), le titre de propriété des riverains, du côté de la *Géorgie*, s'étend sur toute la largeur du lit de la rivière, jusqu'à la limite de l'Etat.

(4) La *common law* anglaise s'applique à toutes les rivières, y compris le *Mississippi*, mais avec une exception relative à l'*Ohio*. Cette exception provient de ce fait que, lors de l'abandon aux Etats-Unis du territoire du Nord-Ouest, dont les Etats d'*Illinois* et d'*Ohio* sont formés, la *Virginie* se réserva toute la largeur de la rivière, la ligne des basses eaux sur la rive nord formant la limite du territoire cédé à l'Union ; il en résulte que cette ligne des basses eaux, sur la rive nord de l'*Ohio*, forme à la fois la limite sud des Etats d'*Illinois* et d'*Ohio* et la limite des propriétés riveraines comprises dans ces Etats.

(5) Anciennement, la domanialité publique des cours d'eau navigables était admise dans l'Etat de *Michigan*, mais la jurisprudence actuelle est revenue aux règles de la *common law*.

navigables est adoptée au contraire dans l'Etat de *New-York* pour les rivières Hudson et Mohawk, dans les Etats de *Pennsylvania* (1), *North-Carolina*, *South-Carolina* (2), *Tennessee*, *Virginia*, *Kentucky*, *Iowa* (3), *Missouri*, *Alabama*. Il en est généralement de même dans les Etats de l'Ouest (4) de formation récente, où la théorie fédérale relative au droit public de navigation dans toutes les eaux navigables, formulée juridiquement à une époque antérieure à leur organisation et même antérieure à la plupart des titres de propriété, a été considérée comme devant entraîner pour la propriété riveraine le régime admis par la *common law* pour les eaux maritimes, avec reconnaissance de la domanialité publique du fond.

Il ne faut pas oublier en tout cas que la question de propriété reste toujours distincte de la question du droit public de navigation, le droit de propriété privée des rives et du lit,

(1) La doctrine anglaise a toujours été rejetée dans l'Etat de *Pennsylvania* ; dans les rivières navigables (Delaware, Susquehanna et ses principales branches, Allegheny, Ohio, Monongahela), la propriété privée s'arrête à la berge (*low water mark*) ; la pêche même est un droit commun. Ces rivières ont de fortes dénivellations, et le titre des propriétaires sur le rivage, entre les lignes de basses et de hautes eaux, ne comporte qu'une forme limitée et conditionnelle (*qualified*) de propriété. Le public a droit de passage jusqu'au niveau des hautes eaux pour l'accostage des bateaux et radeaux, et l'Etat peut en user sans compensation pour un objet relatif à la navigation.

(2) Il paraît se produire dans cet Etat quelques tendances vers le retour aux règles de la *common law*.

(3) La propriété des terres riveraines donne droit d'élever des wharfs, piers et postes d'accostage (*landings*, même au delà de la ligne des hautes eaux ordinaires qui forme limite de la propriété, par assimilation avec les eaux maritimes, pourvu que la navigation n'en soit pas gênée. Ce droit est inhérent à la propriété riveraine et ne peut être transféré séparément.

(4) Dans ces Etats où le sol a été cadastré et concédé par les Etats-Unis, la limite des propriétés privées sur les rivières importantes va jusqu'à la ligne sinueuse de la berge, au niveau des hautes eaux ordinaires. Le riverain a droit d'accès à la rivière, droit de façade sur l'eau (*river frontage*) (*Minn., Ark., Or., Nev., Ka., Cal.*).

lorsqu'il est reconnu aux riverains, ne s'exerçant jamais sur une voie navigable et ses dépendances que sous la réserve formelle de respecter la servitude du libre passage de la navigation.

Le droit de propriété sur les lacs et étangs. — La question du droit de propriété sur les lacs et étangs d'eau douce est résolue de façon fort différente suivant les circonstances.

La *common law* anglaise n'attribue à la Couronne aucun droit de propriété sur les lacs et étangs, dont le fond et les rives appartiennent aux riverains.

Il en est généralement de même dans les divers Etats pour les lacs et étangs de faible étendue.

Dans un certain nombre d'Etats (*New-York, New-Jersey, North-Carolina*), la même doctrine s'applique à d'assez grands lacs capables de porter bateau, mais qui, en raison de leur isolement, ne peuvent prendre une importance notable au point de vue des transports par eau.

Dans le *Massachusetts*, l'ordonnance de 1641-1647 interdit au gouvernement colonial toute concession de propriété privée sur les étangs de plus de 10 acres (4 hectares, 05) de superficie. Cette ordonnance est restée en vigueur, de sorte que, dans cet Etat, tout étang de quelque importance, qui n'avait pas été l'objet d'une concession antérieure, fait partie du domaine public de l'Etat. Il en est de même dans le *Maine*.

Les lacs d'une grande étendue, qui présentent un véritable intérêt pour la navigation commerciale, sont partout défendus contre l'appropriation privée. Le lac Champlain est reconnu public par les Etats de *New-York* et de *Vermont*; le titre de propriété sur les terres riveraines s'arrête à la ligne des basses eaux ou d'étiage. Il en est de même du lac Winnipisogee dans le *New-Hampshire*, etc.

A fortiori en est-il ainsi des grands lacs du Nord (*Ontario, Erié, Sainte-Claire, Huron, Michigan, Supérieur*) et des

chenaux qui réunissent ces lacs. Le droit de propriété sur la partie anglaise du lac Ontario est attribué à la Couronne jusqu'à la limite territoriale du Canada. Aux Etats-Unis, la domanialité publique des grands lacs et de leur fond est reconnue. Il y a droit public de pêche et de navigation comme dans les eaux maritimes.

Observations relatives aux Territoires et aux Etats nouveaux. — Il est de règle absolue que les nouveaux Etats ont les mêmes droits que les anciens. L'autorité des Etats-Unis sur les Territoires s'exerce de manière à réserver aux futurs Etats tous les droits reconnus aux Etats primitifs. Les pouvoirs spéciaux d'administration attribués au Gouvernement fédéral sont comparables à ceux d'un tuteur investi d'un simple fidéicommis sur les biens d'un mineur en attendant sa majorité. Mais on admet que le pouvoir conféré au Congrès par la Constitution de légiférer dans l'intérêt des Territoires donne aux Etats-Unis un droit de gestion, qui leur permet d'octroyer les concessions ou franchises nécessaires au développement du commerce et de la navigation, et notamment d'autoriser la construction de mûles, de wharfs, de barrages et de ponts dans les eaux navigables. Les concessions ainsi faites sont pleinement valables et ne peuvent être considérées comme portant atteinte à la future souveraineté des Etats.

Le droit du Gouvernement fédéral sur les terres publiques, dans un Territoire ou dans un Etat organisé, doit être considéré d'ailleurs comme assimilable au droit de propriété privée; il n'entraîne pas la faculté de disposer du sol des voies navigables et du rivage maritime ou fluvial autrement que ne le comporte la législation locale relative à la propriété.

CHAPITRE III

DRIT PUBLIC DE NAVIGATION AUX ETATS-UNIS. — EN QUOI IL CONSISTE ET COMMENT IL S'EXERCE.

I. — Nature et étendue du droit de navigation.

On a vu que le droit public de navigation, c'est-à-dire le droit pour tous les citoyens de circuler en bateau et d'effectuer des transports sur l'eau, pouvait être exercé en Amérique sur toutes les eaux effectivement navigables. On considère d'ailleurs comme navigables et comme présentant à ce point de vue le caractère de voies publiques (*public highways*) toutes les eaux qui, dans leur état naturel et ordinaire, sont susceptibles de se prêter aux transports par eau, quel que soit le mode de transport employé.

Le droit de navigation est un droit supérieur (*paramount*) garanti à tous les citoyens par les principes mêmes de la loi commune américaine, lesquels sont parfois explicitement proclamés par les constitutions d'Etat. Mais, si la constitution elle-même interdit à l'autorité législative d'y porter atteinte, elle laisse à cette autorité un pouvoir absolu pour en réglementer l'usage au mieux des intérêts publics.

La réglementation du droit de navigation et des conditions d'usage des voies navigables sera examinée plus loin en traitant des pouvoirs que le Gouvernement fédéral et le gouvernement d'Etat possèdent sur cet objet (1). On se propose uniquement dans le présent chapitre d'indiquer les principes

(1) Voir : Titre III et Titre IV.

de la jurisprudence de *common law* qui sont généralement admis et servent de point de départ à la législation positive (1).

Le droit de navigation peut s'exercer publiquement, quel que soit son objet et son but, qu'il s'agisse du transport des passagers ou des marchandises, dans l'intérêt du commerce, de l'agriculture, de la pêche, de la chasse, ou même de la navigation de plaisance.

Le droit de navigation existe, non seulement en faveur de la navigation proprement dite sur les rivières qui portent ou peuvent porter bateau, mais encore en faveur du flottage sur les rivières capables de donner passage aux bois flottés par trains ou radeaux, ou par bûches perdues. Dans ce cas, le caractère de chemin public dépend moins de la capacité d'un cours d'eau pour permettre le flottage en toute saison, que de son aptitude à répondre aux besoins réels du flottage sans qu'il soit nécessaire de se servir des rives pour pousser ou tirer les radeaux ou les bûches.

La simple possibilité d'utiliser un cours d'eau occasionnellement pour la navigation proprement dite ou pour le flottage ne suffit pas pour lui donner le caractère de voie publique navigable ou flottable. Il faut que l'utilisation en soit possible pendant des périodes suffisamment régulières, fréquentes et prolongées, pour rendre le cours d'eau réellement apte à un usage commercial. L'aptitude à la navigation proprement dite ou au flottage est une question de fait, dont l'appréciation, dans les cas contestés, est de la compétence du jury.

Le droit de navigation n'est pas limité au chenal ou à certaines parties du chenal ; il s'étend, dans les eaux mari-

(1) Tout en se plaçant au point de vue de la jurisprudence de *common law*, on est conduit à tenir compte, dans une certaine mesure, des règles posées par certaines lois générales des Etats, qui ont précisé ou modifié les anciennes traditions juridiques, de manière à constituer aujourd'hui la loi commune locale.

times, jusqu'à la ligne des hautes mers et, dans les rivières d'eau douce non sujettes aux marées, jusqu'à la ligne des eaux qui marque le niveau où cesse la navigabilité de la rivière pendant les crues (1).

Le droit de navigation domine tous les autres droits qui peuvent s'exercer sur un cours d'eau, sur ses eaux, sur ses rives et sur son lit ; cette prédominance s'impose à tous les propriétaires riverains, qui ne sauraient y apporter légitimement aucun obstacle, à moins d'un pouvoir spécial conféré par l'autorité législative compétente. En vertu de ce droit supérieur, le navire n'est pas tenu de prendre garde aux filets, aux bancs d'huîtres, aux câbles des bacs tendus en travers des rivières navigables, aux conduites d'eau, de gaz, etc. établies dans leur lit, et il n'engage sa responsabilité dans les dommages causés à ces installations qu'en cas de malveillance et de négligence grossière ou volontaire.

Il est généralement admis que la prédominance du droit public sur les droits privés n'est pas aussi marquée sur les cours d'eau simplement flottables que sur les cours d'eau navigables. Ainsi les propriétaires riverains d'un cours d'eau flottable peuvent, dans une certaine mesure, barrer le cours d'eau pour leur usage, pourvu qu'ils laissent une issue suffisante pour le passage des bois. Le devoir de laisser une facilité raisonnable au flottage ne va pas jusqu'à l'obligation de laisser passer des radeaux de dimensions indéfinies.

En *Pennsylvanie*, où les principales rivières d'eau douce sont comprises avec leur lit dans la domanialité publique, aussi bien que les eaux maritimes, les cours d'eau simplement flottables appartiennent aux propriétaires riverains jus-

(1) L'autorité législative peut cependant, en vertu de ses pouvoirs de réglementation, restreindre l'étendue navigable des cours d'eau en ordonnant la fermeture de certains chenaux, etc., en fixant des *harbor lines*, *water lines*, plus ou moins distantes du rivage, jusqu'à la rencontre desquelles il est permis de prolonger des piers ou wharfs, qui interceptent le libre passage des navires.

qu'au milieu de l'eau (*ad filum aquæ*), sous réserve de la servitude de passage (*right of way*).

II. — Droits accessoires connexes au droit de navigation.

Au droit de navigation proprement dit, c'est-à-dire au droit d'effectuer des transports sur les eaux navigables, se rattachent un certain nombre de droits accessoires et connexes qui en sont plus ou moins inséparables.

Droit de manœuvre. — Le droit de navigation comporte le droit pour tout navire ou bateau d'effectuer toutes les manœuvres que comporte la navigation, en se conformant, s'il y a lieu, aux règlements de l'autorité compétente, et, dans tous les cas, en prenant les précautions raisonnables pour troubler le moins possible les autres navires et bateaux dans leurs mouvements, pour éviter tout préjudice et dommage inutile aux propriétés riveraines, pour ménager les intérêts de la pêche, etc. Sous ces réserves, il est permis de louvoyer, de s'arrêter, de virer de bord, etc., en faisant usage, pour effectuer ces manœuvres, d'ancres, lignes, grappins, amarres qui peuvent avoir pour effet d'engager le chenal et d'y intercepter momentanément le passage.

Droits d'ancrage, de mouillage, d'amarrage, de stationnement. — Sous les mêmes réserves, les navires et bateaux jouissent des droits d'ancrage, de mouillage, d'amarrage (1), de stationnement etc., dans la mesure où l'exercice de ces droits est nécessaire à la navigation et aux opérations que cette navigation comporte. Toutes les fois que ces droits sont

(1) Il ne s'agit pas d'un droit d'amarrage sur les propriétés riveraines opposable aux propriétaires sans leur consentement, mais d'un droit exercé d'accord avec les riverains, lequel est opposable aux autres navires. Ce droit, comparable au droit de stationnement sur les routes, peut être exercé dans une mesure analogue.

exercés raisonnablement, les dommages et avaries qui pourraient être causés sur le fond par les ancres, chaînes et amarres, ceux qui pourraient résulter pour d'autres navires d'une interruption momentanée du passage dans le chenal ou de l'accès aux propriétés riveraines, ne sauraient entraîner aucune responsabilité.

Droit d'échouage. — Le droit d'échouage à basse mer est également une conséquence du droit de navigation. L'échouage ne saurait justifier aucune réclamation des propriétaires du lit, à moins de dommages volontaires ou résultant d'une négligence notoire (1).

Droit de halage. — La loi civile, sur le continent européen, comprend le droit de passage sur les berges pour l'amarrage et le halage parmi les droits accessoires inhérents au droit de navigation. La loi anglaise et américaine ne comporte pas pour le public un droit de ce genre. Aux États-Unis, le droit de halage n'est pas nécessairement connexe du droit de navigation. Il ne peut résulter que d'une affectation positive par le propriétaire, d'un usage établi ou d'un acte législatif. Le droit du public cesse, d'après le droit commun, à la laisse de haute mer (*tide water*) ou au bord de l'eau dans les rivières et lacs d'eau douce (*fresh water*) (2).

(1) Par exemple, dans le cas d'échouage sur des bancs d'huîtres qui sont signalés et pourraient être facilement évités sans inconvénient pour la navigation.

(2) L'Etat de *Pennsylvanie* reconnaît cependant au public le droit de passage pour le halage et l'accostage des bateaux et radeaux entre les lignes des hautes et des basses eaux, le long des grandes rivières navigables (Susquehanna et ses principales branches, Alleghany, Ohio, Monongahela), quoique le titre sur la propriété riveraine s'étende jusqu'à la ligne des basses eaux.

Dans la *Louisiane*, où le code civil français forme la base de la législation, l'usage des berges des rivières navigables est public, quoique la propriété appartienne au riverain. Le public a le droit, dans l'intérêt de la navigation et de la pêche, d'y aborder, d'y amarrer les navires et bateaux, d'y faire sécher les filets, etc.

Le cas de danger ou de nécessité ne crée pas *ipso facto* un droit de passage sur les terres riveraines, ou du moins il ne dégage pas de l'obligation d'indemniser le riverain du dommage que le passage a pu causer. Le propriétaire peut, après un avis donné à l'avance, exiger tel prix qu'il aura fixé pour l'autorisation de passage sur ses terres en vue du halage des bateaux ou radeaux.

Le droit public de halage peut s'acquérir par usage ou prescription. Il suffit d'une faible preuve d'usage pour faire admettre par le jury que le droit existe, en raison de l'avantage public qui en résulte. L'autorité législative peut toujours établir le droit de halage par voie d'expropriation, en vertu de son pouvoir d'*eminent domain*.

Si le public acquiert le droit au halage par concession, affectation formelle, prescription, expropriation ou autrement, la propriété du sol continue d'appartenir au riverain, sauf titre ou preuve contraire, la présomption étant que de telles affectations entraînent seulement servitude de passage (*right of way*), sans abandon du titre de propriété.

Droit d'accès par terre aux eaux navigables. — Il en est du droit d'accès aux eaux navigables comportant le passage sur les propriétés riveraines, comme du droit de halage. Ce droit d'accès n'existe pas *a priori*, ce n'est pas un droit de nécessité ; il ne peut donc résulter que d'une loi (*statute*) (1), d'une concession (*grant*), d'une affectation positive (*dedication*) ou de la prescription.

Le seul cas où l'on puisse entrer légalement sur la propriété riveraine est le cas d'échouement par force majeure sur cette propriété ; par exemple lorsque, sans faute du propriétaire, un bateau, un radeau, des bûches sont rejetés par les eaux de crue sur les rives. Mais, dans ce cas, l'enlèvement

(1) Une telle loi suppose l'exercice du droit d'*eminent domain* avec toutes ses conséquences.

des objets échoués ne peut être effectué sans qu'il y ait lieu à réparation du dommage causé.

Droit d'usage des quais (wharves) et débarcadères (landings) publics et privés. — Le droit de navigation comporte le droit de faire usage, pour le stationnement et pour les opérations d'embarquement et de débarquement, de tous quais et embarcadères ou débarcadères publics, et d'y stationner pendant un temps raisonnable. Le droit de stationner et de faire des opérations le long d'un quai ou d'un débarcadère privé régulièrement établi, ne serait pas opposable au propriétaire qui refuse son consentement, mais il serait opposable à tout navire qui pourrait être gêné par ce stationnement, pourvu que cette gêne ne soit prolongée qu'autant qu'il est nécessaire, et pourvu que les dispositions soient prises pour l'atténuer autant que le permettent les circonstances.

Le caractère public ou privé d'un quai, d'un poste d'accostage, d'embarquement ou de débarquement, résulte de sa destination et non de la qualité publique ou privée de la corporation ou de la personne qui l'a établi. Ce caractère peut provenir d'une affectation formelle et précise ou des circonstances de la construction ; il peut aussi provenir de l'usage. Mais la doctrine, en ce qui concerne la prescription par usage public, est variable suivant les États, certains États n'admettant pas qu'un droit public de ce genre puisse être basé uniquement sur la prescription. En tout cas, le droit public qui serait ainsi acquis ne saurait s'étendre jusqu'au droit de faire sur la rive un dépôt de marchandises plus prolongé que ne le pourrait être un dépôt effectué sur une voie publique.

Il y a présomption de destination publique et par suite droit présumé pour le public d'en réclamer l'usage, lorsqu'il s'agit de quais ou docks créés par l'État, par une corporation municipale ou publique, sans réserves spéciales stipulées par la législature ou par l'autorité compétente, et lorsque le quai est établi en prolongement ou à l'extrémité d'une rue

publique aboutissant au rivage (1). Il y a présomption de destination publique, même lorsque le propriétaire est un particulier ou une corporation privée, lorsque l'usage en est soumis à la perception de taxes uniformes fixées par un tarif.

Un wharf privé peut d'ailleurs être affecté à l'usage public par un acte de la législature agissant en vertu de son droit de domaine éminent.

Un lieu d'accostage ou débarcadère public (*public landing*) ne peut être supprimé que par acte législatif.

Le droit d'user des quais et débarcadères publics n'entraîne pas le droit d'en user gratuitement. Cet usage, réglementé, s'il y a lieu, par l'autorité compétente, peut être soumis au contraire à la perception de taxes établies ou sanctionnées par cette autorité, comme compensation des dépenses faites et des avantages spéciaux procurés artificiellement à la navigation.

Mais, par le seul fait que certaines conditions générales sont imposées et que certaines taxes sont perçues, suivant des tarifs régulièrement établis, par les autorités publiques ou même par des particuliers et des corporations privées, pour l'usage de quais ou docks, la navigation acquiert le droit d'exiger que les ouvrages soient construits et entretenus de manière à en permettre effectivement l'usage et à donner une sécurité suffisante à ceux qui en usent.

III. — Limites et restrictions au droit de navigation.

Réglementation par l'autorité publique. — La faculté d'user du droit public de navigation est naturellement limitée, pour chacun des citoyens, par l'obligation de laisser à tous les autres la faculté d'user du même droit.

(1) La même présomption n'existe pas *a priori*, lorsque le wharf se détache d'une partie du rivage bordée par une rue publique longitudinale, sans former le prolongement d'une rue transversale.

D'autre part, quoique le droit public de navigation soit un droit supérieur, il n'a pas pour effet de supprimer tout autre droit que le public ou les particuliers pourraient avoir à exercer sur les eaux navigables et sur leurs dépendances.

A ce double point de vue, le droit public de navigation n'existe et ne s'impose à tous que sous la condition d'être exercé raisonnablement. La nécessité de respecter raisonnablement les droits d'autrui a conduit l'autorité législative à définir les droits de chacun et à réglementer l'exercice du droit de navigation lui-même, des droits accessoires qui s'y rattachent, et des droits particuliers qui peuvent entrer en opposition avec ceux du public.

Mais, à défaut de réglementation précise et juridiquement valable, il est certaines règles que reconnaît la jurisprudence de *common law* et qui sont d'une application générale, ainsi du reste qu'on l'a déjà indiqué dans le paragraphe précédent.

Usage raisonnable. — Toute personne ayant un droit égal à l'usage *raisonnable* des cours d'eau navigables pour la navigation et les transports, un navigateur qui, dans l'exercice normal de son droit, apporte, sans qu'il y ait de sa part malveillance ou négligence, quelque gêne temporaire à l'exercice du même droit par les autres personnes, n'encourt aucun blâme et par suite aucune responsabilité. C'est ainsi, comme on l'a dit plus haut, que, pour exécuter les manœuvres que comporte la navigation et pour effectuer les opérations commerciales qui rendent la navigation utile, il est permis de jeter l'ancre, de porter des amarres, de stationner près des quais et débarcadères, et par suite d'intercepter momentanément le passage dans un chenal navigable ; mais ces obstacles à la circulation publique cessent d'être légitimes s'ils causent une gêne plus grave et plus prolongée qu'il n'est nécessaire.

Pour se conformer aux règles obligatoires de la loi commune, le navire qui manœuvre ou qui stationne, doit prendre dans ses opérations toutes les précautions *raisonnables*.

Il doit éviter de mouiller au milieu d'un chenal fréquenté, lorsqu'il lui est également possible de mouiller en dehors du passage des navires.

Il doit, toutes les fois qu'il le peut, mollir ses amarres tendues en travers d'un chenal, pour permettre le passage des navires qui se présentent.

Il doit, dans ses évolutions, tant qu'il est maître de ses mouvements, apporter tout le soin et toute l'habileté nécessaires pour éviter des avaries à un autre navire (1).

Dans le cas d'échouage accidentel dans un chenal pratiqué par des navires, il doit faire toutes diligences *raisonnables* pour faciliter et accélérer le renflouement.

Des obligations analogues s'imposent au navigateur dans ses rapports avec la propriété riveraine. Il est tenu de prendre toutes dispositions ordinaires et *raisonnables* pour éviter ou au besoin pour réduire le plus possible les dommages qui par son fait pourraient être causés à cette propriété, qu'il s'agisse de la berge, des établissements de pêche, des estacades, quais, docks, etc.

La question de l'*usage raisonnable* est dans tous les cas une question de fait, dont l'appréciation est de la compétence du jury.

IV. — Obstacles à la navigation.

Obstacles illégitimes. — Public nuisances. — En principe, il est interdit de troubler en aucune manière le libre exercice du droit de navigation. Tout obstacle apporté par le fait de l'homme à l'exercice de ce droit constitue un délit qualifié de

(1) Lorsqu'un abordage survient entre deux navires, dont l'un manœuvre lorsque l'autre est au mouillage, les droits des deux navires étant identiques, il y a présomption de responsabilité à l'encontre de celui qui manœuvre, lorsqu'il ne démontre pas qu'il y ait eu faute positive de la part du navire au mouillage, par suite d'un mauvais choix du lieu de mouillage, d'un défaut de surveillance, de feux, de signaux, etc.

public nuisance, qui engage la responsabilité de son auteur et l'expose à des poursuites judiciaires.

Sont considérés comme *public nuisances* :

1^o de la part des navigateurs eux-mêmes :

Tout usage abusif du droit de navigation et des droits accessoires qui s'y rapportent, occasionnant, sans motif ou en dehors des conditions raisonnables, l'interruption du passage dans un chenal, de l'accès à la rive ou au quai, etc. ;

Le comblement total ou partiel, ou l'obstruction d'un chenal ou d'un port par le dépôt de sable, vase, matériaux ou débris quelconques, par l'échouement de navires ou bateaux, etc. (1) ;

L'abandon dans un chenal ou dans un port d'ancres dangereuses pour les navires, sans bouées ni marques suffisantes pour les signaler ; l'abandon des dites ancres au delà des délais nécessaires pour en effectuer l'enlèvement, etc. ;

Le stationnement trop prolongé, dans des conditions gênantes pour la navigation, de bateaux ou trains de bois, le flottage de radeaux de dimensions excessives eu égard à la largeur des cours d'eau, l'abandon de bûches flottantes en dérive, etc. ;

2^o De la part des riverains, pêcheurs, particuliers ou corporations quelconques :

Tout dépôt effectué, toute construction (barrages, quais, wharfs, culées, piles de pont, etc.) édiflée sur les berges ou sur le fond des cours d'eau navigables, dont la présence gêne

(1) Si un accident inévitable fait couler un navire, la loi commune n'ajoute pas au malheur de la victime l'obligation onéreuse d'enlever l'obstacle à la navigation, pourvu qu'elle en fasse l'abandon. A défaut d'abandon, il y a obligation de prendre toutes les dispositions qu'exige la sûreté publique, de signaler l'obstacle et de faire le nécessaire pour en opérer l'enlèvement dans un délai raisonnable.

Dans le cas d'obstacles causés par la chute de ponts, barrages, etc. lorsque l'accident est occasionné par une circonstance de force majeure, un délai raisonnable est également accordé pour procéder à l'enlèvement, mais alors il n'y a pas faculté de se dégager par l'abandon.

ou intercepte le passage des navires et bateaux, compromet la conservation des chenaux ou trouble le régime des eaux d'une manière nuisible pour la navigation ;

L'installation de filets, de pêcheries, de dépôts d'huîtres, etc., en des points où ils gênent la circulation ou le mouillage des navires ;

Le détournement des eaux d'une rivière, lorsqu'il en résulte un abaissement de niveau notable, gênant pour la navigation ;

Le défaut d'entretien des quais, docks et débarcadères publics, lorsque leur état de ruine ou de délabrement en rend l'utilisation incommode ou dangereuse pour ceux qui ont le droit d'en revendiquer l'usage ;

Le défaut d'entretien des quais, docks, ponts et autres ouvrages publics ou privés régulièrement établis, lorsque ces ouvrages sont devenus des écueils dangereux ou gênants pour les navires ou bateaux (1).

Obstacles régulièrement autorisés — L'autorité législative, qui a le pouvoir de réglementer l'exercice du droit de navigation, a le pouvoir de légitimer, dans l'intérêt général, certains actes ou certains ouvrages qui, sans son intervention, auraient le caractère de *public nuisances*, et de leur donner ainsi un caractère légal qui les met à l'abri de toute action de la part de l'autorité publique, de toute poursuite de la part des particuliers.

Dans certains Etats, où, comme on le verra ci-après, le droit de *wharfing out* est considéré comme inhérent à la propriété riveraine, les propriétaires riverains jouissent, d'une manière générale, de la faculté d'établir, au droit de leur propriété, des quais et wharfs prolongés dans les eaux maritimes ou fluviales jusqu'au point où ces ouvrages peuvent être rendus pratiquement accessibles pour tous les navires qui fré-

(1) Voir la note de la page précédente.

quentent ces eaux. Dans ce cas, le droit public de navigation demeurant toujours réservé, les ouvrages doivent être construits de manière à laisser un libre passage aux navires ; ils ne peuvent être qualifiés de *public nuisances*, à moins qu'ils ne constituent un obstacle vraiment gênant et abusif, question de fait dont la solution appartient au jury.

Dans d'autres Etats, qui se montrent plus rigoureux quant au droit de *wharfing out*, tout *wharf* ou *pier* formant saillie sur les eaux navigables est considéré *a priori*, s'il n'est pas autorisé, comme formant obstacle à la navigation et constituant une *public nuisance* (*New-York*).

Un acte spécial de l'autorité législative, dans les limites constitutionnelles (1), pourra toujours donner le caractère légal à un ouvrage de ce genre, ainsi qu'aux piles, culées et tabliers de ponts établis en travers des eaux navigables. Il en est de même des digues, épis, brise-lames servant à améliorer le régime des rivières ou à protéger les navires contre la houle, les courants, les glaces, etc., des estacades et barrages flottants (*booms*) établis pour protéger le stationnement des bois flottés, et en général de tous travaux d'amélioration.

L'autorité législative peut également légitimer les dépôts de matériaux, débris, produits de dragages, etc., qui seraient effectués dans certaines parties des cours d'eau, adoptées comme lieu de dépôt pour en favoriser le comblement reconnu avantageux à l'intérêt général.

Si l'autorité législative peut légaliser certains actes ou certains ouvrages qui, sans autorisation régulière, constitueraient une *public nuisance*, le temps et l'usage ne suffisent jamais pour obtenir le même effet. Il n'y a jamais prescription en faveur d'une *public nuisance*.

Répression des délits d'obstacle à la navigation. — Là où

(1) Une autorisation de la législature d'Etat ne saurait prévaloir contre une décision contraire de l'autorité fédérale dans les eaux navigables des Etats-Unis.

il y a *public* ou *common nuisance*, l'action publique peut intervenir pour en poursuivre la répression, en procédant comme en matière criminelle ou correctionnelle par voie d'*indictment at common law*. Il peut être aussi procédé par voie d'*abatement*, c'est-à-dire de destruction d'office de l'obstacle apporté à l'usage public (1). L'attorney général peut d'ailleurs, s'il y a lieu, adopter la procédure d'*équité*, agir par voie d'*information* et introduire devant la cour compétente un *bill* pour obtenir un *writ of injunction* ordonnant les mesures nécessaires à la cessation du délit (2). Une cour d'équité doit agir avec beaucoup de prudence, si l'on peut invoquer en faveur de l'ouvrage incriminé des considérations d'utilité publique comme pour les ponts, les wharfs, etc.

Les particuliers n'ont pas qualité en général pour poursuivre eux-mêmes la répression d'un acte qualifié de *common nuisance* ; toute poursuite à ce titre doit être faite au nom du public par l'autorité qui a mandat de le représenter. Mais, s'il en résulte pour une personne quelque dommage particulier (3), distinct du dommage public, une action particulière est ouverte en faveur de cette personne, qui peut saisir les tribunaux de *common law* et d'équité dans les conditions prévues par la loi pour obtenir la réparation d'un dommage ou la cessation d'un préjudice (*damages at law, writ of injunction*).

(1) Quand un chemin public est illégalement obstrué, tout individu qui a occasion d'en user peut exercer le droit d'*abatement*, c'est-à-dire qu'il peut d'office et sans avis préalable enlever l'obstacle pour se donner passage, et il a pour cela droit d'entrer, s'il est nécessaire, sur le terrain de l'auteur du délit. L'usage du droit d'*abatement* suppose essentiellement qu'il n'y a pas danger de désordre (*breach of the peace*).

(2) On ne peut faire appel à l'équité, même au nom de l'Etat, lorsque le dommage causé au public est douteux. On a dit en effet que, pour déterminer dans les cas douteux s'il y a ou non *nuisance*, il y avait lieu d'apprécier une question de fait, laquelle était de la compétence du jury et par conséquent nécessitait la procédure des *courts of law*.

(3) On doit considérer, par exemple, la suppression de l'accès d'une propriété à un chemin public comme un dommage particulier ; tandis que la suppression du passage par un chemin public est un dommage public.

V. — Amélioration des voies navigables.

Voies navigables artificielles. — Le droit public de libre navigation n'existe *a priori*, dans les conditions que l'on a indiquées, que sur les voies naturellement navigables. Sur les voies navigables entièrement artificielles, telles que les canaux, dont la construction par l'Etat ou par des compagnies ne peut être ordonnée ou autorisée que par un acte législatif, les conditions d'exercice du droit de navigation résultent de cet acte même. Il n'y a pas lieu d'en parler ici.

Amélioration des cours d'eau qui n'étaient pas naturellement navigables. — Il en est des cours d'eau qui ne sont devenus navigables que par l'exécution de travaux entrepris par l'Etat ou par des compagnies privées, comme des voies navigables purement artificielles. L'aptitude à la navigation résultant uniquement de l'acte législatif qui a ordonné ou autorisé ces travaux, les conditions imposées à leur usage résultent du même acte législatif.

En général, une rivière qui n'était pas naturellement navigable, ne peut être transformée en rivière navigable pour le public, au moyen de travaux ordonnés ou autorisés par la législature (barrages, écluses, digues, épis, dragages, dérochements, etc.), sans qu'il soit nécessaire d'user du droit d'*eminent domain*, ne serait-ce que pour établir la servitude de passage public (*right of way*), et de suivre la procédure d'expropriation, qui modifie les droits des propriétaires riverains.

Amélioration des cours d'eau naturellement navigables. — Reste le cas des cours d'eau naturellement navigables, dont les conditions d'usage par la navigation ont été modifiées et améliorées par les travaux de l'Etat, des corporations publiques, des corporations privées ou des particuliers.

Ces améliorations se rapportent au chenal lui-même et

concernent les conditions de circulation, ou bien elles se rapportent à l'établissement d'ouvrages destinés à faciliter les opérations accessoires de la navigation : mouillage, ancrage, accostage, embarquement et débarquement des marchandises.

Si une rivière est navigable dans différentes parties, qui ne peuvent communiquer entre elles, à cause des obstacles naturels qu'on y rencontre (rochers, bancs de sable, etc.), le public peut en user librement pour les transports dans les parties naturellement navigables.

Lorsque le chenal naturel pouvait être utilisé par le commerce, le public conserve le droit de l'utiliser après l'enlèvement des obstacles qui contrariaient ou gênaient la navigation. Les améliorations réalisées par les propriétaires riverains eux-mêmes n'empêchent pas le public de continuer à jouir librement de la rivière améliorée, pour peu que le cours d'eau ait été précédemment navigable dans quelque mesure que ce soit.

L'amélioration des parties naturellement inaccessibles à la navigation, rentre dans le cas du paragraphe précédent.

Quant aux améliorations qui ont eu pour objet de faciliter les opérations accessoires de la navigation, elles laissent subsister le régime applicable aux voies naturellement navigables.

Obligations résultant de l'amélioration des voies navigables. — Le propriétaire riverain d'une rivière naturellement navigable ou devenue navigable n'est pas tenu de curer la rivière, à moins qu'il n'ait été autorisé par la législature à prélever, à titre de compensation, certains bénéfices sur la navigation qui en fait usage, sous forme de taxes de péage ou autrement.

Lorsque certaines administrations publiques ou certaines corporations privées ont reçu de la législature, en vue d'un usage public, le pouvoir d'améliorer la navigation des cours

d'eau ou de construire des canaux, docks, wharfs, ports, et notamment lorsque ces administrations ou corporations ont été autorisées, pour pourvoir ou coopérer à l'exécution de ces travaux, à établir des *assessments* spéciaux ou à percevoir des droits et taxes de péage, elles deviennent responsables envers les intéressés, en l'absence de toute disposition implicite ou explicite des actes qui les ont autorisées, des conséquences de leur négligence à entretenir les améliorations en vue desquelles elles ont été admises à prélever des impôts ou taxes d'usage.

Le défaut d'entretien et de fonctionnement convenable d'un système de balisage, d'un chemin de halage, etc., alors que des impôts ou taxes d'usage ont été ou sont prélevés pour cet objet, peut engager la responsabilité des autorités publiques ou des concessionnaires. Mais il a été reconnu qu'une corporation publique ou un service public administré gratuitement par des *trustees*, en vue d'enlever à leur *discretion* les obstacles à la navigation existant dans une rivière, n'encouraient pas de responsabilité.

La perception par une compagnie incorporée de taxes pour l'amélioration d'un port ou dock, est considérée comme preuve suffisante d'une affectation de ce port ou dock à l'usage public, et il en résulte pour la corporation une obligation correspondante d'assurer aux navires qui y sont admis, des conditions *raisonnables* de sécurité (1).

Les mêmes prescriptions et obligations sont opposables aux propriétaires et exploitants de wharfs dont l'accès est ouvert au public moyennant paiement de taxes d'usage. Le droit et le fait de percevoir des taxes ont comme conséquence corrélatrice l'obligation d'un entretien raisonnable et suffisant (question de fait relevant de l'appréciation du jury). L'obli-

(1) L'exploitant d'un dock n'est pas garant de la sûreté absolue de ce dock, mais il est tenu de le mettre en état tel qu'il soit *raisonnablement sûr* pour l'usage des navires qu'il invite à y entrer.

gation existe, avec la responsabilité qui en est la conséquence, non seulement envers ceux qui paient la taxe, mais encore envers tous ceux qui ont droit d'usage ou simplement de passage, en raison même des conditions d'exploitation du dock ou wharf : agents des douanes, des postes, officiers de police venant pour exercer leurs fonctions, fournisseurs, entrepreneurs et ouvriers travaillant au chargement et au déchargement, cochers et attelages, voitures attendant des passagers, etc. La responsabilité n'existe pas en ce qui concerne les défauts cachés, ceux qui sont nécessairement ignorés ou qui résultent de force majeure ; elle n'existe pas non plus dans le cas d'usage déraisonnable par la partie qui est ou se prétend lésée.

Les particuliers ou corporations privées, dont la responsabilité est engagée comme il est dit ci-dessus, peuvent être poursuivis dans les formes ordinaires, soit correctionnellement, au nom du public, soit par une action civile de la part des personnes qui ont souffert un dommage particulier.

Les corporations municipales et autres administrations publiques créées par la loi peuvent être poursuivies par voie d'*indictment*, suivant la *common law*, pour négligence de l'un des devoirs publics qui leur incombent, mais ne sont pas sujettes à action privée pour une telle négligence, à moins que cette action ne soit ouverte par une loi positive, ou ne résulte des conditions d'usage de certains établissements, exploités moyennant paiement de droits et taxes, comme le serait une propriété privée.

VI. — Taxes et péages sur les voies navigables et les ouvrages qui s'y rattachent.

Le droit public de navigation laisse subsister le pouvoir de taxation ou d'imposition qui appartient au souverain, et qui peut toujours s'exercer en conformité avec les dispositions constitutionnelles.

Ce pouvoir, en ce qui concerne les États-Unis, n'est limité, d'après la Constitution fédérale, que par l'obligation d'adopter un régime uniforme sur toute l'étendue du territoire de l'Union. Le Congrès en a usé, ainsi qu'on le verra ci-après, pour établir dans les ports des taxes de tonnage sur les navires qui pratiquent la navigation avec l'étranger. Mais il n'a établi jusqu'à présent aucune autre taxe frappant la navigation qui s'effectue sur les rivières ou dans les chenaux naturellement navigables.

Le pouvoir de taxation des États est limité au contraire par la disposition de la Constitution fédérale qui leur interdit d'établir aucune taxe de tonnage sans l'autorisation du Congrès. Un certain nombre d'États ont établi autrefois, avec l'autorisation du Congrès, des taxes de tonnage sur la navigation ; mais ces taxes, aujourd'hui supprimées, n'ont jamais été autorisées que comme compensation des dépenses faites ou à faire pour améliorer certains chenaux et l'entrée de certains ports (rivière Savannah, port de Baltimore) (1).

Il est, du reste, admis par la jurisprudence que les dispositions restrictives de la Constitution concernant les droits de tonnage ne sont pas applicables aux droits et taxes qui seraient réclamés, à titre de rémunération ou de paiement de services spéciaux rendus à la navigation, soit par le gouvernement de l'État lui-même, soit par des particuliers ou des compagnies concessionnaires de l'État, agissant en vertu d'un pouvoir conféré par la législature. Ces droits et taxes peuvent être régulièrement établis et légalement perçus, même dans le cas où ils auraient pour base le tonnage du navire ou bateau.

Tel est le cas notamment des taxes de péage perçues sur les canaux et sur les rivières canalisées que des travaux de main

(1) La question des droits et taxes perçus sur la navigation sera traitée plus complètement, pour ce qui concerne le Gouvernement fédéral, au Titre III, et pour ce qui concerne les gouvernements d'État, au Titre IV.

d'homme ont rendues navigables ; tel est le cas également des droits exigés pour l'usage de certains établissements, appareils ou engins créés pour servir aux opérations accessoires de la navigation.

L'établissement et l'entretien de feux, balises et bouées, de wharfs et docks accessibles au public pour effectuer les opérations d'embarquement et de débarquement des marchandises sur les rives maritimes ou fluviales, de pieux ou bornes, de corps morts d'amarrage, de chaînes et cordages pour servir aux manœuvres, et même les travaux de curage de certains chenaux et ports justifient la perception de péages imposés ou sanctionnés par un acte législatif et perçus, suivant les cas, par l'Etat, les corporations municipales, les corporations privées ou les particuliers. Il en est de même de l'établissement et de l'exploitation des ponts à péage et des bacs.

Le droit de percevoir de semblables péages ou droits d'usage peut résulter de la prescription.

On a déjà dit que l'établissement de péages ou droits d'usage entraîne, d'après la *common law*, la reconnaissance d'une affectation publique des ouvrages et l'obligation pour les exploitants de les maintenir dans des conditions raisonnables d'entretien et d'utilisation.

Les statuts qui autorisent ou sanctionnent des taxes, comportant l'octroi d'une *franchise*, c'est-à-dire une dérogation au droit commun, doivent être interprétés dans un sens strict.

Les privilèges, exclusifs ou non, octroyés par la législature sans clause de précarité, constituent un véritable contrat comportant des droits et obligations réciproques, auquel la législature ne peut ensuite porter atteinte, si ce n'est en vertu du pouvoir d'*eminent domain*, en se conformant aux règles de procédure et à toutes les charges obligatoires d'indemnité que comporte l'expropriation.

Suivant la *common law*, le droit de percevoir des taxes de péage a pour conséquence le droit de saisie des navires ou bateaux passibles de la taxe, en cas de non-paiement.

CHAPITRE IV

DROITS PRIVÉS SUR LES EAUX NAVIGABLES ET LEURS DÉPENDANCES

I. — Droits généraux et droits exceptionnels.

Les droits privés que les particuliers ou corporations peuvent exercer sur les eaux navigables et sur leurs dépendances, résultent, tantôt du droit commun, c'est-à-dire de la *common law* ou de la législation générale de l'Etat, comme droits accessoires attachés à la propriété foncière et résultant de la situation même de cette propriété, tantôt d'un acte législatif spécial qui en fait bénéficier certaines personnes, à titre exceptionnel ou privilégié, en vertu d'une autorisation individuelle ayant le caractère de *franchise* ou de *license*.

II. — Droits généraux reconnus aux riverains. — Riparian rights.

Observations générales. — Les droits privés reconnus par la *common law* ou par la législation générale résultent du titre primitif de propriété que les riverains ont reçu ou acquis sur les terres contiguës aux eaux navigables (1). On les désigne sous le nom de *riparian rights*.

Le plus souvent ces droits sont considérés comme inhérents à la propriété des terres confinant au littoral maritime ou à la rive des cours d'eau navigables ; ils ne peuvent en être séparés et sont la conséquence même de la situation de

(1) Pour tout ce qui concerne le droit de propriété, voir ci-dessus : Titre II, Chapitre II, -II et III.

ces terres ; ils existent indépendamment du droit de propriété, reconnu ou non par la loi aux riverains, sur le rivage ou sur le lit des cours d'eau. Ils sont en tous cas subordonnés au droit de navigation publique.

Dans certains cas, au contraire, la législation admet que ces droits ou certains d'entre eux, quoique rattachés au titre primitif de propriété sur les terres riveraines, ne sont pas tellement inhérents à la propriété de ces terres que les propriétaires ne puissent en disposer séparément. Aliénés ou conservés séparément, ils ont pu, par le fait d'affectation, de vente ou de prescription, devenir des droits distincts exercés isolément par ceux qui les ont acquis ou réservés.

Droit sur les eaux. — A défaut de titre, de prescription ou de dispositions législatives contraires, le propriétaire riverain a droit au libre écoulement des eaux qui baignent sa propriété, sans modification ou diminution notable par rapport au débit naturel.

Il a le droit de s'en servir pour les usages ordinaires, c'est-à-dire pour les besoins domestiques (boisson, cuisine, lavage, etc.), pour l'alimentation des bestiaux, l'arrosage des jardins, etc., étant admis que ces usages ordinaires ne sauraient apporter dans une rivière navigable aucune modification de régime susceptible de gêner la navigation, ni priver les autres riverains des droits semblables qu'ils possèdent au même titre.

Le riverain peut aussi se servir des eaux pour d'autres usages considérés comme extraordinaires ou exceptionnels, mais sous condition de se tenir dans des limites *raisonnables*, de n'apporter aucun trouble dans le régime de la voie navigable et de respecter tous les droits des autres riverains et des tiers. Ces usages exceptionnels comprennent notamment : l'emploi comme force motrice, l'utilisation industrielle dans les manufactures, l'irrigation, etc.

La condition d'*usage raisonnable* comporte l'appréciation

d'une question de fait ; elle dépend essentiellement de circonstances variables dans chaque cas, telles que la largeur et la profondeur des cours d'eau, l'importance et la régularité du débit, etc.

Enfin le riverain a droit à la conservation des eaux dans leur état de pureté, droit qui est pour lui corrélatif de l'interdiction de les souiller.

Droit d'accès. — Tout riverain a droit d'accéder aux eaux maritimes navigables, ou à la partie effectivement navigable de la rivière devant sa propriété (1). Ce droit est de même ordre que le droit d'accès aux chemins publics, reconnu à toute propriété située en bordure sur ces chemins. Distinct du droit éventuellement reconnu aux riverains dans certains Etats de construire des quais et wharfs en saillie sur la limite du rivage ou sur la berge (droit de *wharfing out*), il comporte pour le riverain, en outre du droit de communiquer librement entre la terre et l'eau, la faculté d'établir le long de la laisse de haute mer, ou le long de la berge, dans les rivières d'eau douce, des quais, débarcadères, appontements, etc., dont ils peuvent aménager les abords, de manière à les rendre accessibles à la fois par eau et par terre pour l'embarquement, le débarquement et le transbordement des personnes ou des marchandises, et près desquels ils peuvent faire stationner des navires ou des bateaux, soit pour leur

(1) Ce droit a été reconnu par la Cour Suprême des Etats-Unis et par diverses décisions judiciaires des Etats (*Wisconsin, Rhode-Island, Minnesota*, etc.) ; cependant il existe une doctrine contraire, qui paraît tout à fait exceptionnelle, dans l'Etat de *New-York*, en ce qui concerne l'Hudson et la rivière Mohawk. Il a été décidé notamment par la Cour d'appel de cet Etat que le droit du riverain, sur l'Hudson, était rigoureusement limité au droit de propriété des terres jusqu'à la berge, et qu'une compagnie de chemin de fer, autorisée par l'Etat, pouvait, sans encourir aucune responsabilité et sans donner ouverture à aucun droit à indemnité, établir le long de la rive une ligne de chemin de fer interceptant toute communication entre la propriété riveraine et les eaux du fleuve (*Gould v. Hudson R.R.R. Co.* — Cour d'appel de New-York, 1852).

usage particulier, soit pour l'usage public, en se conformant à toutes règles et à tous règlements généraux établis par l'autorité législative (1).

Le droit d'accès, limité à la faculté d'entrer de la propriété privée sur la voie publique et inversement, est une véritable propriété qui a sa valeur, et dont le riverain ne peut être privé par aucun obstacle interposé entre la terre et l'eau, si ce n'est en vertu d'un acte de la législature, exerçant son pouvoir d'*eminent domain* conformément à la procédure obligatoire en pareil cas.

Le droit d'accès est limité à la longueur de la berge suivant le cours de la rivière (*river frontage*). Si un riverain est autorisé à faire un remblai en avant de sa propriété, les rives en retour, aux deux extrémités du terrain remblayé, ne bénéficient du droit d'accès qu'autant que les propriétaires voisins n'auront pas exécuté des travaux analogues, qui, prolongeant l'emprise effectuée en premier lieu, feront disparaître ces rives latérales.

La rivière étant un chemin public, le riverain peut, en vertu du droit d'accès, faire stationner et amarrer pendant un temps raisonnable, au droit de sa propriété, un navire, bateau ou radeau, dont la longueur dépasserait le front de sa propriété, pourvu toutefois qu'il n'enlève pas à la rive ou aux wharfs de la propriété voisine le libre et nécessaire accès qui leur est également garanti.

Accrués ou atterrissements. — En règle générale, le droit d'accès direct de la propriété riveraine aux eaux navigables ne disparaît pas par le fait de la formation graduelle et insensible d'atterrissements contre les rives, non plus que par le retrait progressif des eaux. Comme conséquence, le terrain qui se forme ou qui se découvre graduellement entre la pro-

(1) *Yates v. Milwaukee* (Cour Suprême des Etats-Unis), 10 Wallace, 497.

priété riveraine primitive et la ligne des eaux, s'ajoute à cette propriété et s'incorpore avec elle au bénéfice du riverain. Cette règle est constante lorsque l'atterrissement ou le retrait des eaux est produit par des causes naturelles ; elle suppose que le déplacement de la ligne des eaux se fait avec continuité, de telle sorte que l'on ne puisse déterminer le moment précis où ce déplacement s'est effectué. Elle est applicable aux terres riveraines du littoral maritime, alors même que le rivage entre les laisses de haute et de basse mer fait partie du domaine de l'Etat, aussi bien qu'aux terres riveraines des fleuves et rivières d'eau douce.

Comme contre-partie, le terrain enlevé par une corrosion naturelle et progressive des eaux cesse de faire partie de la rive dont il se détache ; il cesse en même temps d'appartenir au propriétaire riverain, là où la propriété du lit ne lui est pas attribuée.

Les accrues et dépôts d'alluvions déterminés par des causes artificielles peuvent être soumis à la même loi que les atterrissements naturels, lorsque ces causes ont une origine légitime, pourvu que la formation soit également graduelle et insensible. Mais les riverains qui ont provoqué de semblables dépôts au droit de leurs terres par l'exécution illégale de travaux considérés comme *purprestures* ou *nuisances*, tels que wharfs, digues, épis, et autres ouvrages non régulièrement autorisés, ne sauraient profiter des résultats ainsi obtenus.

Les accrues produites par une cause artificielle et dont le développement, au lieu d'être progressif et insensible, s'est formé brusquement, demeurent la propriété de l'Etat, suivant la règle applicable aux objets abandonnés et sans maître.

Les déplacements progressifs et naturels du lit d'une rivière entraînent un déplacement correspondant de la propriété riveraine ; mais la déviation artificielle d'un cours d'eau ne modifie pas les droits de propriété sur le sol, si elle n'est accompagnée d'un acte législatif comportant expropriation.

Lorsque l'Etat creuse le chenal d'une rivière et dépose les terres extraites le long des propriétés riveraines, l'atterrissement artificiel ainsi formé est attribué aux riverains pour leur conserver le droit d'accès aux eaux navigables.

Lorsque le retrait des eaux s'est effectué d'une manière soudaine et notable, aucun changement n'est apporté au titre de propriété. Dans le cas des eaux de marée, le terrain formé ou mis à sec revient à l'Etat, en vertu de ses droits sur le rivage (*lais et relais de mer*) ; dans le cas de rivières navigables, il en est de même là où le lit est considéré comme propriété publique.

Lorsque les eaux navigables ont envahi d'une manière soudaine une propriété privée, le titre sur le sol ne change pas s'il reste des marques permettant de rétablir les anciennes limites de la propriété, quoique le droit de navigation puisse s'étendre sur les terres envahies ; si les eaux se retirent, le sol revient à son ancien propriétaire. Il en est ainsi dans le cas d'une irruption brusque de la mer ouvrant un nouveau chenal sur une propriété privée.

La répartition des alluvions entre les riverains, sur les rives de la mer ou d'un cours d'eau, se fait, lorsque cela est praticable, proportionnellement au développement du front de chaque propriété (*water frontage*) (1), sans prolonger les lignes de division existant sur les terres supérieures (*upland*). On tient compte, s'il y a lieu, dans cette répartition, de la nécessité de conserver à chaque propriété un accès convenable aux eaux navigables. Les règles appliquées varient dans chaque cas, suivant les circonstances et les usages locaux.

Les îles qui se forment dans les eaux maritimes ou dans

(1) Si la ligne des eaux était primitivement une ligne droite, on tracerait les nouvelles limites transversales perpendiculairement à cette ligne, en partant du point où les limites des terres supérieures aboutissent à la ligne d'eau.

les eaux navigables dont le lit appartient à l'Etat, sont propriété de l'Etat.

Droit d'endiguement et de conquête (reclaiming) des terrains submersibles. — Les droits de défense et d'endiguement pour protéger la propriété riveraine contre l'action des eaux, ne sont pas les mêmes pour les propriétés riveraines des eaux maritimes (1) et pour les propriétés riveraines des eaux fluviales.

Dans l'un et l'autre cas, le propriétaire peut exécuter sur son terrain les travaux nécessaires pour assurer la fixité de la rive et empêcher les érosions.

Mais il est légal de clore la propriété sise le long du rivage de la mer et de l'endiguer de manière à empêcher toute invasion et toute submersion par les eaux, même lorsque l'action de la mer doit être rendue par ce fait plus violente contre les propriétés riveraines. Au contraire, le propriétaire riverain des eaux fluviales est tenu de laisser aux eaux leur cours naturel et de subir, s'il y a lieu, les inondations produites par les crues, sans pouvoir exclure les eaux surabondantes, au détriment des autres riverains. Il peut donc protéger, réparer et consolider les berges naturelles, mais sans en créer de nouvelles et sans en modifier le relief de manière à aggraver la situation des propriétés voisines.

Tout endiguement ou ouvrage de défense, établi par un propriétaire riverain sur le rivage maritime, en dehors de la limite de sa propriété, constitue habituellement un empiètement illégal (2) (*purpresture*).

Le long d'une rivière, navigable ou non, le riverain, lors-

(1) Voir le paragraphe suivant, relatif au droit de *wharfing out* dans les eaux maritimes, pour ce qui concerne les endiguements et conquêtes effectuées sur le rivage de la mer.

(2) Il y a toutefois des exceptions à cette règle, notamment dans les Etats de *Massachusetts*, *Maine* et *New-Hampshire* (page 199) *Rhode-Island* (page 201), *Connecticut* (page 201), *New-Jersey* (page 204).

qu'il est reconnu propriétaire du sol *usque ad filum aquæ*, peut, sans commettre d'empiétement illégal, s'avancer dans les eaux non navigables pour construire les ouvrages nécessaires à la défense de la berge, toute réserve étant faite des droits du public, si les travaux sont nuisibles à la navigation, ce qui leur donnerait le caractère de *public nuisance*, et des droits privés des tiers dont la situation se trouverait aggravée par un changement de régime de la rivière.

Droit de construction de quais ou débarcadères en saillie sur le rivage ou sur la berge (wharfing out). — De tous les droits qui sont ou peuvent être reconnus au riverain des eaux maritimes ou fluviales, l'un des plus importants est le droit d'établir des constructions en saillie sur la limite du rivage ou sur la berge, pour faciliter et améliorer les communications entre la propriété privée et les eaux navigables. Ce droit, dit de *wharfing out*, qui comporte la faculté de prolonger la propriété elle-même ou les parties insubmersibles de celle-ci, est différent du simple droit d'accès dont il a été parlé ci-dessus et qui ne comporte aucune modification des contours de la propriété.

Il n'existe, en ce qui concerne le droit de *wharfing out*, aucune uniformité de doctrine dans les différents Etats de l'Union.

Les règles admises diffèrent d'ailleurs suivant qu'il s'agit des eaux maritimes ou des eaux fluviales. Elles méritent une étude toute particulière dans le cas des eaux maritimes, à cause de l'importance des intérêts qui sont en jeu.

A. — *Droit de wharfing out dans les eaux maritimes.* — D'après la *common law* anglaise, il n'y a pas de droit particulier sur le rivage, inhérent à la possession des terres riveraines, sauf le cas d'un titre formel de concession émané de la Couronne et le cas de prescription permettant de présumer une semblable concession. La propriété privée s'arrêtant à la

laisse des hautes mers ordinaires, toute construction riveraine ne peut être prolongée plus loin sans constituer un empiètement illégal sur le domaine royal, passible de poursuites pour *purpresture*, au nom de la Couronne, sans préjudice de l'action publique qui peut être exercée pour *common nuisance*, s'il y a lieu.

AUX États-Unis, le droit domanial de la Couronne n'existe pas ; il n'y a, comme on l'a dit, que des droits collectifs et des droits privés. Or, il est de règle ordinaire, sinon de règle générale, que les droits communs du peuple sont limités à ce qui est d'usage public, les propriétaires riverains des eaux navigables pouvant jouir, même au delà des limites de leur propriété, de ce qui reste des droits et privilèges attachés au sol, après qu'ils ont laissé au public la pleine jouissance de ses droits de navigation et de pêche. L'empiètement sur le rivage et sur les eaux n'a donc pas en général le caractère de gravité qu'il a en Angleterre, et l'on s'attache surtout, sinon exclusivement, à prévenir et à réprimer tout acte préjudiciable à la navigation ayant le caractère de *public nuisance*. Cependant, la jurisprudence varie à cet égard suivant les États.

MASSACHUSETTS, MAINE, NEW-HAMPSHIRE. — Dans le Massachusetts, l'ordonnance coloniale de 1641-1647 a décidé que, sur toutes les criques et autres parties du rivage de la mer comprises (1) dans l'étendue des *towns* déjà établies, les propriétaires riverains auraient la propriété des terres basses du rivage (*flats*) jusqu'à la laisse des plus basses mers, là où la mer ne se retire pas à plus de 100 rods (2) (503^m00) de la laisse de haute mer ordinaire, et jusqu'à la distance de

(1) Exception faite des parties qui avaient fait l'objet de concessions (*grants*) antérieures ou qui avaient été préalablement affectées à l'usage public. L'ordonnance ne s'applique pas non plus dans le cas où le titre de concession fixe expressément la limite de propriété à la laisse de haute mer.

(2) Un *rod* vaut 16 pieds 1/2 ou 5^m,03.

100 rods de la laisse de haute mer lorsque la mer se retire à une plus grande distance. Cette disposition, toujours en vigueur, pour les îles comme pour la terre ferme, s'applique au rivage de la mer proprement dite, aussi bien qu'aux criques et anses, mais non aux rivières d'eau douce au-dessus du flux des marées. Elle a été étendue aux colonies de *Plymouth, Maine, Nantucket, Martha's Vineyard*, après leur adjonction à celle de *Massachusetts*. C'est aujourd'hui la loi du *Maine* (1) et elle est reconnue par l'usage comme applicable dans l'Etat de *New-Hampshire*.

Le droit attribué au riverain comporte une véritable propriété du sol (2), indépendante et distincte désormais de la propriété des terres adjacentes et non pas seulement une simple servitude, franchise ou licence. L'Etat ne peut prendre les terrains ainsi concédés ou en diminuer la valeur par des constructions ou ouvrages, sans exercer le droit d'*eminent domain* et allouer une indemnité. Le propriétaire des terrains supérieurs à la laisse de haute mer (*upland*) a le droit de disposer de ces terrains supérieurs, tout en se réservant la propriété des *flats* et inversement. Toutefois, la possession des terres supérieures implique *prima facie*, sauf preuve ou titre contraire, présomption de propriété sur les *flats* adjacents dans les limites ci-dessus indiquées.

La concession générale faite aux riverains par l'ordonnance de 1641-1647 a eu un double but : 1° encourager les riverains à endiguer, à conquérir sur la mer (*reclaim*) et à mettre en valeur des terrains qui autrement fussent restés sans usage et sans profit, tout en leur permettant de conserver leur accès primitif aux eaux navigables ; 2° favoriser le commerce en donnant aux riverains le moyen d'établir des wharfs et de

(1) Avec cette différence toutefois que la laisse des basses mers ordinaires est adoptée dans le *Maine* comme limite au lieu de la laisse des plus basses mers.

(2) Cette propriété est subordonnée toutefois aux conditions de réglementation dont il est parlé ci-après.

les prolonger au besoin dans des conditions qui les rendent accessibles à la navigation.

En dehors de la limite fixée par l'ordonnance de 1641-1647, les *flats* de l'Etat de *Massachusetts* sont propriété publique ; ils appartiennent à l'Etat, ainsi que le sol constamment submergé.

En dedans de cette limite, c'est-à-dire sur la zone concédée, le public continue à jouir des *flats non enclos* pour la navigation et pour la pêche, lorsqu'ils sont recouverts par la mer. Mais les riverains, en vertu de la concession qui leur est faite, ont le droit de les retirer à l'usage public de la navigation et de la pêche en les endiguant, les remblayant ou les recouvrant par des wharfs ou autres constructions, sous condition de se conformer aux règlements établis par la législature pour la protection des intérêts de la navigation et la conservation de l'accès aux terres et habitations voisines. Par l'endiguement et le relèvement du sol, par la plantation de piquets et l'établissement de claies ou nasses disposées pour prendre le poisson, ils peuvent empêcher le public d'accéder et d'exercer la chasse et la pêche dans l'espace ainsi occupé.

RHODE-ISLAND. — Le droit de construire des *wharfs* prolongés dans les eaux maritimes, pourvu qu'il n'en résulte pas d'obstruction dans le chenal navigable, paraît avoir été concédé aux riverains par une ordonnance de 1707, qui n'a pas été publiée. En tout cas, le droit d'endiguement en avant des propriétés riveraines et le droit de construire des wharfs, sans qu'il soit besoin d'une *license* de l'Etat, est reconnu aux riverains par un long usage et consacré par de récentes décisions judiciaires, sous condition toutefois de ne pas faire obstacle à la navigation.

CONNECTICUT. — Dans cet Etat, les privilèges dont jouissent les riverains de la mer dépendent uniquement de l'usage ; il n'existe pas de dispositions statutaires. Le titre de propriété

s'arrête à la laisse de haute mer ; mais le propriétaire riverain a le droit exclusif d'édifier des wharfs sur le sol au-dessous de cette laisse ; il a aussi le droit de conquérir (*reclaim*) le sol par endiguement, en se conformant aux règlements que peut faire l'Etat et prenant soin de ne pas intercepter la navigation. Il a le droit d'accès sur ses terres par le rivage et le droit exclusif d'y établir des moyens d'embarquement et d'en user. Le droit d'endiguement et d'établissement de quais (*reclamation and wharfage*), lorsqu'il n'est pas exercé par le riverain lui-même, peut être aliéné par lui indépendamment de la propriété du terrain supérieur. Mais les terrains endigués font *a priori* partie intégrante de la propriété contiguë.

NEW-YORK. — Le rivage au-dessous de la laisse des hautes mers et les terrains constamment submergés par la mer, ainsi que par les eaux navigables de l'Hudson, appartiennent à l'Etat.

La jurisprudence de *common law*, qui, notamment pour les rives de l'Hudson, se réfère à la tradition Hollandaise, est particulièrement rigoureuse dans l'Etat de New-York en ce qui concerne l'autorité absolue conservée par l'Etat sur le rivage et les terrains submergés par les eaux de marée. Non seulement le droit général de construire des wharfs pénétrant dans les eaux navigables et reposant sur le sol appartenant à l'Etat, n'est pas attribué aux riverains, qui ne peuvent obtenir en principe l'autorisation d'établir des ouvrages de ce genre qu'en vertu d'une *franchise* ou concession législative particulière ; mais encore on a vu que la Cour d'appel a dénié aux propriétaires des terrains contigus à l'Hudson toute prétention à revendiquer, comme inhérent à leur propriété, le droit d'accès aux eaux navigables (1). Pour protéger les riverains contre les conséquences d'une application aussi rigoureuse des règles de la *common law* locale, la législature a pris

(1) Voir plus haut : page 193 ; voir aussi : Titre IV, Chapitre III. — IV, 1^o, C.

soin d'interdire désormais aux commissaires du *Land Office* de faire aucune concession des terrains situés sur le rivage ou sous les eaux des rivières et lacs navigables à d'autres personnes qu'aux propriétaires des terres adjacentes (1).

Sans insister ici sur la législation statutaire, dont il sera parlé ci-après, au Titre IV, on peut dire que, dans le port de New-York, la législature de l'Etat, après avoir accordé directement un certain nombre de concessions à des particuliers, s'est décidée à transférer successivement à la ville de New-York presque tous ses droits non encore aliénés sur le rivage et sur les terrains recouverts par les eaux (2) jusqu'aux *harbor lines* légalement établis (3).

Elle a d'abord laissé à la cité la faculté de rétrocéder ces droits à des particuliers par des concessions privées faites à titre définitif, puis elle a interdit toute concession nouvelle de cette nature en proclamant inaliénables, dans l'intérêt public du commerce et de la navigation, les droits que la ville de New-York avait reçus sur les terrains de l'Etat, la cité conservant seulement le pouvoir d'utiliser ces terrains pour l'établissement et l'exploitation de quais, wharfs, piers, etc. construits par elle, ou d'en effectuer la location pour une période limitée, en vue d'un usage analogue.

Comme conséquence des principes généraux de la *common law* de l'Etat, il a été décidé d'abord que les ouvrages construits par des particuliers, en vertu des concessions faites par l'Etat ou par la cité sur le rivage ou sur les terrains recou-

(1) Loi de 1850.

(2) Les premières concessions faites à la cité de New-York remontent à la période coloniale, notamment à 1686, 1708, 1730 (*Montgomery Charter*). Ces concessions ont été successivement étendues par l'Etat de New-York en 1807, 1821, 1826, 1837, 1852 et 1897.

(3) Un *pier* ou *crib* construit au delà de la ligne d'eau (*water line*) établi par la loi, même avec permission de la cité, est sujet à l'obligation de démolition pour cause de *urpresture*, quoiqu'il n'en résulte aucun préjudice pour le public (*People v. Vanderbilt*. — Cour d'appel de New-York).

verts par les eaux, n'avaient pu avoir pour effet d'enlever au domaine public occupé par les constructions privées, telles que quais, wharfs, etc., le caractère de *public highway* et que ces constructions devaient rester à la disposition du public, sans autre droit pour les propriétaires ou locataires que celui de percevoir des taxes d'usage (*dockage, wharfage, etc.*), à titre de rémunération de leurs frais, conformément aux tarifs légalement établis.

Des dispositions statutaires relativement récentes (1875) ont apporté certaines restrictions à cette règle de jurisprudence en spécifiant dans quels cas et sous quelles conditions les propriétaires ou locataires des quais, wharfs, piers, etc., pourraient soustraire ces ouvrages à l'usage public pour les affecter exclusivement au service de certains navires ou de certaines lignes de navigation.

NEW-JERSEY. — Les propriétaires jouissent, en vertu de l'usage, de privilèges analogues à ceux qui leur sont reconnus dans l'Etat de *Connecticut*. La législature peut concéder toute partie non enclose du sol recouvert naturellement par les eaux navigables, y compris le rivage maritime, sans qu'aucune indemnité soit due aux riverains adjacents. Mais ceux-ci, en vertu d'une licence générale, que la législature a d'ailleurs la faculté de révoquer à toute époque, peuvent conquérir par endiguement le rivage au droit de leur propriété jusqu'à la laisse de basse mer, autant que l'Etat n'en a pas disposé, et sous réserve de ne pas entraver la navigation. Cette liberté laissée aux riverains ne comporte pour eux aucun titre légal sur les terrains submersibles (*flats*) qui n'ont pas encore été améliorés et *reclaimed*.

Il résulte de l'usage que toute construction faite par les riverains sur le rivage, qui n'intercepte pas la navigation, ne peut donner lieu à poursuite sous prétexte de *purpresture* ou *nuisance*. Les droits ou privilèges des riverains paraissent s'étendre à ce point de vue même au delà de la laisse de basse

mer (réserve faite des droits de la navigation) ; ils sont inhérents à la possession des terres riveraines et ne peuvent en être détachés ; les riverains ne peuvent en disposer séparément.

PENNSYLVANIA. — Les rivières à marée et les grandes rivières navigables d'eau douce sont également propriété publique. Toutefois des *piers* peuvent être construits en saillie sur le rivage de la Delaware, sous les conditions prescrites par le *Board of Wardens* de Philadelphie agissant en vertu des pouvoirs qu'il a reçus de l'Etat dans l'intérêt de la navigation.

Le titre des propriétaires riverains dérivant des concessions primitives s'étend jusqu'à la laisse de basse mer ; il ne comporte pas, sur le rivage, un droit absolu et exclusif, mais seulement un droit subordonné au droit public de passage réservé à la navigation lorsque la marée est haute. Le riverain ne peut donc faire aucune construction entre la laisse de haute mer et celle de basse mer sans permission ou *license* de l'Etat. *A fortiori* n'a-t-il pas le droit de s'avancer au delà de la laisse de basse mer sans en avoir obtenu l'autorisation régulière.

Le droit d'établir des constructions sur le lit, dont la propriété appartient à l'Etat, constitue une *franchise* qui peut être concédée à toute autre personne que le riverain, sous condition de réserver à celui-ci le droit d'accéder à la rivière pour en user comme d'une voie publique.

MARYLAND. — Le droit d'exécuter des travaux d'amélioration et de les prolonger dans les eaux du port de Baltimore a été assuré aux propriétaires riverains par l'acte colonial de 1745 et par un statut de 1784.

L'acte de 1745 n'empêchait pas l'Etat de concéder à une personne autre que le propriétaire riverain, le sol inoccupé d'un cours d'eau navigable, sur lequel le riverain aurait eu lui-même, en vertu de cet acte, le droit de faire des travaux d'amélioration ; mais, à défaut d'une concession spéciale de l'Etat, aucune personne autre que le riverain ne pouvait exé-

cuter de semblables ouvrages sans le consentement de celui ci.

En 1862, la législature a décidé que le propriétaire d'un terrain aboutissant aux eaux navigables de l'Etat aurait le droit exclusif de faire des améliorations au-devant de ses terres. D'après ce statut, aucun *patent* ne peut être octroyé désormais pour l'usage des terres recouvertes par les eaux navigables et situées devant une propriété particulière, s'il en doit résulter un obstacle à la jouissance éventuelle du droit reconnu au riverain.

VIRGINIA. — Il a été décidé de très bonne heure, par statut, que les limites des terrains situés sur l'Océan Atlantique, la baie de Chesapeake et les rivières et criques de l'Etat se prolongeaient sur le rivage, et que les propriétaires de ces terrains jouissaient exclusivement des droits et privilèges sur le rivage jusqu'à la laisse de basse mer ordinaire (1).

En vertu d'un statut plus récent, tout propriétaire riverain d'un cours d'eau peut construire un *pier*, *wharf* ou *bulkhead* dans les eaux de ce cours d'eau, si la navigation n'en est pas interceptée et s'il n'est pas porté préjudice aux droits privés des autres personnes. Sous ces réserves, un *wharf* peut être construit dans cet Etat par un propriétaire riverain, même en saillie sur la laisse de basse mer.

NORTH-CAROLINA. — L'Etat ne peut concéder le terrain sous les eaux navigables que pour la construction de wharfs. Mais, pour cet objet, les riverains sont autorisés, au droit de leur propriété, à s'établir sur le terrain recouvert par les eaux en s'avancant jusqu'aux eaux profondes. Le fait d'avoir

(1) En vertu de l'acte de 1780, le rivage de la mer, aussi bien que le lit de toutes les baies, rivières et criques, a été exclu de toute location et concession, comme propriété de l'Etat réservée pour l'usage commun du peuple; mais il a été décidé que cette exclusion n'était applicable qu'aux parties du rivage et du lit des cours d'eau nécessaires pour la jouissance publique du droit de pêche.

exécuté de semblables ouvrages transforme en un droit absolu de propriété sur le sol ainsi recouvert, le droit de propriété conditionnel qui leur était reconnu.

SOUTH-CAROLINA. — Cet Etat se réserve la propriété du sol sous les eaux navigables maritimes, conformément aux règles de la *common law*.

FLORIDA. — En Floride, le titre de l'Etat sur le rivage des eaux maritimes a été transmis aux propriétaires littoraux, qui ont le droit de construire des wharfs et de les prolonger jusqu'aux eaux navigables, pourvu qu'ils laissent libre le chenal nécessaire aux besoins du commerce. Dans cet Etat, la navigation est subordonnée au commerce, et, sur une simple allégation générale qu'un wharf a été construit dans des eaux navigables, ce wharf n'est pas présumé *nuisance*, ni considéré *a priori* comme préjudiciable au commerce.

LOUISIANA. — Dans cet Etat, les règles de la loi civile française forment la base de la législation. Le rivage de la mer s'étend entre la laisse des plus hautes mers (*plus grand flot de Mars*) et la laisse des plus basses mers. Le rivage de la mer est entièrement réservé pour l'usage public ; tout le monde peut y aborder, y pêcher, y chercher un abri, y amarrer les navires, y sécher des filets, etc. Le riverain ne peut y exercer d'autres droits que ceux du public.

OREGON. — Les propriétaires du littoral jouissent de droits analogues à ceux qui leur sont attribués en *Floride*. D'après les statuts de l'Etat d'*Oregon*, le droit de construire un wharf, reconnu *a priori* aux propriétaires riverains, est considéré comme distinct et séparable (*severable*) du droit de propriété du terrain contigu ; il peut en être détaché en vue d'une aliénation ou d'une affectation par la volonté du propriétaire.

Là où le terrain bordé par les eaux de marée a été cédé par le propriétaire primitif, avec réserve de tous les privilèges qui entourent ce terrain, ce propriétaire (*grantor*) est considéré comme ayant retenu le droit de *wharfing*.

CALIFORNIA. — Le propriétaire des terrains bordant la mer est présumé possesseur jusqu'à la laisse de haute mer ordinaire seulement, et le rivage au-dessous de cette laisse est présumé propriété de l'Etat. Mais le droit de construire des wharfs en saillie sur cette laisse paraît toutefois reconnu au riverain. En tous cas, là où les droits du riverain ne sont pas en cause, l'Etat peut exiger et poursuivre la démolition d'un wharf construit sans autorisation légale au dessous de la laisse de basse mer.

B. — Droit de wharfing out dans les eaux fluviales. — Il est généralement admis que les propriétaires riverains, le long des rivières navigables, lacs et étangs d'eau douce, peuvent construire dans les eaux peu profondes (*shoals*), au droit de leur propriété, des wharfs, piers, débarcadères (*landings*) et barrages flottants (*booms*), destinés à servir à la navigation, pourvu qu'ils ne fassent pas obstacle à la circulation des bateaux. C'est un droit de la propriété riveraine, inhérent au titre sur la berge et non au titre sur le lit. L'exercice de ce droit peut d'ailleurs être réglementé ou même interdit par l'Etat; mais, autant qu'il n'y a pas interdiction positive, c'est un droit privé, établi de consentement général (1).

Ce droit, ne se rattachant pas à la propriété du lit, existe dans les Etats où le lit est considéré comme propriété publique, aussi bien que dans ceux où le riverain est propriétaire du fond *usque ad filum aquæ*.

On doit le considérer comme résultant d'une tolérance consacrée par l'usage, plutôt que comme constituant une partie de la propriété riveraine. Là où les eaux navigables sont propriété publique, un propriétaire riverain, qui viendrait à être séparé du cours d'eau par un remblai qu'un tiers

(1) Voir ci-dessus la doctrine admise dans l'Etat de *Pennsylvania* pour les rivières navigables de cet Etat, page 205.

aurait établi le long de sa propriété, pourrait réclamer de celui-ci une indemnité ou dommage pour privation d'accès, mais ne serait pas fondé à réclamer par une action privée son expulsion du terrain ainsi occupé.

C. — *Observations générales sur le droit de wharfing out.*

— Le droit ou la faculté de construire en saillie dans les eaux navigables des wharfs, piers, docks, etc., tend à aider la navigation et le commerce.

Quelle que soit la doctrine reconnue par l'usage dans chaque Etat, la législature a toujours le pouvoir d'autoriser des constructions de ce genre, et d'en permettre le prolongement même au delà de la laisse des basses mers ou de la ligne des basses eaux (1).

Le droit public de pêche étant subordonné au droit de navigation, des wharfs et ouvrages analogues, établis sur des terres basses et reconnus conformes aux droits et intérêts de la navigation, ne sauraient être déclarés illégaux, même à défaut de sanction législative, par le fait qu'ils troublent la pêche des poissons, des crustacés et coquillages dans l'emplacement qu'ils occupent.

Pour déterminer jusqu'à quelle distance de la berge les wharfs, piers, etc. peuvent être prolongés, la règle ordinaire est que ces constructions ne doivent pas dépasser le point de navigabilité. Cette règle est quelque peu indéterminée, et, comme les wharfs, piers, booms, etc. sont en réalité très utiles pour la navigation et le commerce, l'interprétation donnée est généralement assez large. Ces constructions seraient en effet pratiquement inutiles si le point de navigabilité était fixé sur la ligne à partir de laquelle on ne peut plus faire flotter ni un bateau, ni un radeau, ni même une bûche. La question de nuisance occasionnée par une saillie

(1) Il doit être entendu que la législature de l'Etat ne peut exercer ce pouvoir dans les eaux navigables des Etats-Unis que sous réserve des droits supérieurs du Congrès.

(*encroachment*) formée par de tels ouvrages est alors une question de mesure et de circonstance.

Un *pier* établi sur le lac Michigan pour aider la navigation doit pénétrer dans l'eau assez profonde pour être accessible aux navires qui naviguent sur le lac. Un barrage flottant (*boom*) sur un cours d'eau flottable à bûches perdues doit s'avancer jusqu'aux profondeurs suffisantes pour en permettre l'accès et pour recevoir les bois flottés. Dans l'un et l'autre cas, atteindre (*reach*) les eaux navigables signifie raisonnablement : atteindre ces eaux dans des conditions qui permettent d'obtenir le résultat pratique cherché. Ce qui constitue une pénétration convenable dans le lac Michigan pourrait d'ailleurs constituer un obstacle inadmissible dans une simple rivière navigable. La largeur du chenal navigable de la rivière ou du lac intervient naturellement dans l'appréciation de ce qui est *raisonnable*.

Le droit d'établir un wharf, formant ou non saillie sur la limite des eaux navigables, lorsqu'il est compris parmi les droits généraux des riverains, ne comporte pas *ipso facto* le droit de l'affecter à l'usage public moyennant paiement de taxes établies suivant un tarif uniforme. L'affectation à l'usage public et la perception de péages supposent habituellement une *franchise* octroyée par l'autorité législative.

Droit de pêche. — Le droit de pêche est exclusivement réservé aux riverains, dans les rivières d'eau douce, au droit de leur propriété ; cette règle est applicable même aux rivières navigables, là où le sol est propriété privée des riverains. Il en est de même dans les lacs et étangs privés.

Lorsque le lit est propriété publique, le droit de pêche est un droit public, dans les eaux douces comme dans les eaux maritimes ; il est exercé librement, mais sous condition de se conformer aux règlements établis par l'autorité législative compétente.

On a vu que, dans l'Etat de *Massachusetts*, le propriétaire riverain, sous le régime de l'ordonnance de 1641-1647, qui lui attribue la propriété du rivage jusqu'à la laisse de basse mer (sans dépasser toutefois 503 mètres à partir de la laisse de haute mer) peut, sur cette partie du rivage habituellement soumise à la servitude publique de pêche, s'affranchir de cette servitude par l'établissement de seines, clayonnages et piquets disposés pour prendre le poisson.

Le droit de pêche, même public, est dans tous les cas subordonné au droit de navigation.

Droit de recueillir la glace. — Le droit de recueillir la glace sur les eaux navigables dont le lit est tenu pour propriété publique, est un droit commun dont chacun peut user, sous réserve de le faire raisonnablement, et, s'il y a lieu, conformément aux règlements. La glace n'appartient pas aux propriétaires riverains, qui ne peuvent prétendre sur elle à aucun droit particulier.

Sur un cours d'eau navigable où la propriété du lit appartient au propriétaire riverain, la glace est considérée comme une accrue (*accretion*) appartenant au riverain.

Droit d'épaves. — D'après la *common law* anglaise, les navires ou marchandises jetés sur le rivage par la mer, et désignés sous le nom de *wrecks*, deviennent la propriété de la Couronne après un an et un jour; pendant ce temps, les épaves sont placées sous la garde de l'amirauté, dans l'intérêt du propriétaire qui pourrait les réclamer. Aux Etats-Unis, ces règles de la *common law* demeurent applicables, au bénéfice de l'Etat, lorsque le rivage maritime est propriété publique.

Lorsque l'épave est rejetée sur les terres riveraines, le propriétaire du sol n'a sur elle aucun droit opposable à celui du propriétaire de l'épave; mais il a un titre éventuel, pour le cas où elle ne serait pas réclamée, titre suffisant pour lui permettre de s'opposer à l'entrée sur son

terrain d'étrangers qui chercheraient à l'enlever sans avoir sur elle aucun droit. Un particulier peut d'ailleurs avoir droit à une indemnité de sauvetage. Si les objets échoués sont en danger d'être enlevés par la mer, toute personne peut, sans autorisation, pénétrer sur le terrain où ils sont déposés, pour en effectuer le sauvetage.

Le propriétaire du terrain sur lequel l'épave a été jetée n'est point tenu de la conserver pour son propriétaire. Aucuns frais de surveillance ou d'entretien ne sauraient être mis à sa charge.

Le propriétaire de l'épave a lui-même le droit de pénétrer sur la propriété où elle est échouée, dans le but d'en opérer l'enlèvement.

Dans le cas d'épaves et de bois flottants, en dérive sur des cours d'eau privés, les riverains acquièrent un droit de propriété quand ces objets viennent s'échouer sur leur terrain, sauf toutefois au regard du vrai propriétaire qui peut les réclamer, en payant, s'il y a lieu, les dommages causés et les frais de sauvetage et de garde. Le vrai propriétaire peut d'ailleurs user du droit d'abandon, et s'exonérer ainsi de toute responsabilité de dommages, de frais de gardiennage et de sauvetage.

Droit de bac. — Le privilège d'entretenir un bac est parfois indiqué comme un des droits des riverains. Cependant, le droit d'entretenir un bac, qui, par sa nature même, comporte la perception de péages sur le public, doit être classé plutôt parmi les *franchises*, un péage fixe ne pouvant être réclaté pour le transport des passagers et marchandises sans le consentement de la législature. Il n'est pas nécessaire à la validité de la franchise de bac, que le concessionnaire de cette franchise soit propriétaire du terrain sur l'une ou l'autre rive. Cependant, la préférence est souvent attribuée par dispositions statutaires, pour l'octroi du privilège de bac, aux propriétaires riverains, lorsqu'ils en font la demande et

lorsqu'ils acceptent les conditions fixées par les statuts. Ces dispositions peuvent d'ailleurs être réformées par la législature.

Lorsque la franchise de bac est octroyée à tout autre que le riverain, l'établissement de débarcadères et voies d'accès sur la rive peut, à défaut d'entente amiable, rendre nécessaire, si l'intérêt public l'exige, la procédure d'expropriation et l'allocation d'une indemnité. Une franchise de bac peut s'acquérir par prescription, ainsi que le droit d'usage de la rive pour l'embarquement et le débarquement.

III. — Droits exceptionnels ou franchises.

Les riverains seuls peuvent faire valoir sur les eaux navigables et leurs dépendances des droits privés ou individuels, en vertu de la coutume ou de la législation générale.

Tous autres droits particuliers ont un caractère exceptionnel et privilégié. Les privilèges ou *franchises*, ainsi accordés à titre personnel, soit aux individus, soit aux corporations publiques ou privées, résultent dans chaque cas, soit d'un acte de la législature elle-même, soit d'une concession ou autorisation émanée d'une autorité publique subordonnée, investie par la législature d'une délégation générale ou spéciale qui lui permet de délivrer de semblables autorisations.

Ces droits particuliers, qui constituent des privilèges exclusifs ou non, ayant nécessairement pour origine et pour titre un acte gouvernemental positif et spécial, seront examinés lorsqu'on traitera de l'autorité du Gouvernement fédéral ou du gouvernement d'Etat sur les voies de navigation ; mais on peut signaler dès maintenant parmi les *franchises* octroyées sur les eaux navigables et leurs dépendances :

Le droit de construire et d'exploiter des ponts, avec ou sans péages, pour les piétons ou pour le passage des voies charretières et des voies ferrées ;

Le droit de construire ou de prolonger des quais, appontements ou wharfs au delà des limites fixées aux riverains pour l'exercice des droits généraux que leur reconnaît la coutume, la constitution ou la loi ;

Le droit d'affecter à l'usage public, et d'exploiter, dans l'intérêt général, en percevant des taxes fixées par un tarif uniforme, des quais, appontements ou wharfs, établis avec ou sans saillie sur le domaine public ;

Le droit d'établir et d'exploiter des barrages avec ou sans écluses, des docks, des estacades et barrages flottants (*booms*), pour recueillir et abriter les bateaux ou les bois flottés ;

Le droit d'établir et d'exploiter des ports (*ports*) ouverts à l'entrée ou à la sortie des marchandises placées sous le régime douanier ;

Le droit d'établir et d'exploiter des bacs (*ferries*) pour le transport des passagers, des voitures, des marchandises, etc., et des *transfers* pour le passage des trains ;

Le droit d'établir et d'exploiter sur le domaine public des formes de radoub (*dry docks*), docks flottants, cales de radoub (*slipways, marine railways*), etc.

Ces droits ou privilèges peuvent être concédés pour des usages publics ou particuliers ; ils peuvent être concédés à des corporations publiques ou privées, ou à des individus.

Les actes de concession déterminent dans chaque cas les droits des concessionnaires, et les obligations corrélatives qui leur sont imposées à l'égard de l'Etat et du public. Dans la plupart des cas, les autorisations, délivrées sous forme de *licenses*, sont subordonnées à certaines conditions fiscales.

TITRE III

Régime de la navigation et des eaux navigables sous l'autorité du Gouvernement des Etats-Unis.

CHAPITRE PREMIER

AUTORITÉ DES ÉTATS-UNIS SUR LA NAVIGATION EN GÉNÉRAL

I. — Dispositions constitutionnelles. — Leur interprétation par la Cour Suprême.

Tous les pouvoirs du Gouvernement des Etats-Unis lui sont attribués par un texte explicite de la Constitution fédérale ou résultent d'une disposition explicite par voie de conséquence nécessaire. Or la navigation n'est pas désignée nominativement par la Constitution fédérale, aussi le Gouvernement des Etats-Unis a-t-il montré tout d'abord quelque hésitation dans l'exercice d'une autorité qui ne lui était pas formellement attribuée par un texte précis. La jurisprudence très nette de la Cour Suprême a pu seule triompher de cette hésitation. L'interprétation des termes très brefs et très généraux de la Constitution, donnée souverainement en 1824 (1) par la plus haute autorité judiciaire, a été immédiatement adoptée ; mais toutes les conséquences pratiques

(1) Voir page 17 : Arrêt *Gibbons v. Ogden*, 9 Wheaton, 1.

de cette interprétation n'en ont été tirées que peu à peu, pour aboutir à l'application qui en est faite aujourd'hui.

Les textes constitutionnels sur lesquels s'appuient les pouvoirs du Gouvernement fédéral en matière de navigation sont les suivants :

1° L'article I^{er} de la Constitution, relatif au pouvoir législatif, comprend (section 8, 3^e paragraphe), parmi les pouvoirs du Congrès, celui de régler l'exercice du commerce avec les nations étrangères, entre les différents Etats et avec les tribus indiennes : *The Congress shall have power..... to regulate commerce with foreign nations, and among the several States and with the Indian tribes.*

En ce qui concerne spécialement les rapports avec l'étranger, l'autorité exclusive des Etats-Unis se trouve confirmée par les dispositions constitutionnelles qui réservent au Gouvernement fédéral, à l'exclusion des Etats, le pouvoir de conclure des traités avec les nations étrangères, et qui attribuent aux traités passés par les Etats-Unis l'autorité suprême reconnue à la Constitution et aux lois fédérales (Art. I^{er}, section 10 ; Art. II, section 2 ; Art. VI).

2° L'article III de la Constitution, relatif au pouvoir judiciaire, étend la compétence de l'autorité judiciaire fédérale à tous les cas d'amirauté et de juridiction maritime : *The judicial power shall extend..... to all cases of admiralty and maritime jurisdiction* (Art. III, section 2).

On doit encore signaler, comme intéressant la navigation, les dispositions constitutionnelles qui ont pour objet : d'assurer un égal traitement à tous les Etats pour ce qui concerne l'établissement des droits et impôts fédéraux (1) ; de favoriser le développement commercial du pays, en facilitant les exportations par la suppression de toute taxe (2) ; d'interdire toute mesure fiscale ou douanière tendant à favoriser certains ports

(1) Art. I, sect. 7, § 1.

(2) Art. I, sect. 9, § 5 ; voir page 14.

au détriment des autres (1); de limiter les pouvoirs fiscaux des Etats en réservant au Gouvernement fédéral le pouvoir exclusif d'établir ou d'autoriser des taxes douanières à l'entrée ou à la sortie (2) et des droits de tonnage (3).

La jurisprudence de la Cour Suprême, interprétant les deux textes principaux relatifs à la juridiction d'amirauté et au commerce entre les Etats et avec l'étranger, a conclu à l'autorité souveraine des Etats-Unis, au point de vue législatif, administratif et judiciaire, sur tout ce qui concerne la navigation dans les eaux navigables des Etats-Unis, c'est-à-dire dans les eaux accessibles et utilisables pour le commerce entre les Etats et avec l'étranger, notamment dans les eaux maritimes (4).

Les pouvoirs conférés au Gouvernement fédéral relativement à la juridiction d'amirauté et au commerce, sont distincts et indépendants; ils ne sont, ni les uns ni les autres, absolument exclusifs de l'autorité de l'Etat.

Dans les cas d'amirauté et de juridiction maritime, le droit d'obtenir satisfaction devant les cours de l'Etat, suivant les formes ordinaires de la *common law*, est conservé aux demandeurs, toutes les fois que la loi fédérale n'a pas exclu l'autorité de l'Etat, là où la *common law* a le moyen d'octroyer cette satisfaction.

De même, la clause constitutionnelle du commerce, appliquée à la navigation, n'invalide pas la législation de l'Etat relative à la navigation et aux eaux navigables, même en ce qui concerne les voies navigables des Etats-Unis, autant que cette législation ne vise pas le commerce entre les Etats et avec l'étranger et autant qu'elle ne comporte aucune contra-

(1) Art. I, sect. 9, § 6; voir page 14.

(2) Art. I, sect. 10, § 2; voir page 15.

(3) Art. I^{er}, sect. 10, § 3; voir page 15.

(4) *Gibbons v. Ogden*, 9 *Wheaton*, 1 (1824). — *The Genesee Chief*, 12 *Howard*, 457. — *Gillman v. Philadelphia*, 3 *Wallace*, 713. — *The Daniel Ball*, 18 *Wallace*, 557. — *The Montello*, 20 *Wallace*, 430, etc.

diction avec la législation du Congrès sur le même objet.

En l'absence de stipulations des traités ou des lois fédérales, aucune des clauses visées ci-dessus ne restreint notamment le pouvoir d'un Etat de disposer de ses voies navigables (1), de les améliorer et d'en réglementer l'usage, pourvu que ce pouvoir ne contredise aucune disposition constitutionnelle, aucun des actes du Congrès et n'établisse aucun privilège exclusif des citoyens de l'Etat par rapport aux citoyens des autres Etats.

II. — Législation fédérale en matière de navigation.

Le Congrès a usé très largement de l'autorité qui lui est reconnue sur la navigation, et son œuvre législative et réglementaire s'étend effectivement sur presque toutes les questions qui s'y rapportent. Les lois relatives à cet objet forment un recueil volumineux, et les dispositions qu'elles contiennent peuvent se classer en trois groupes, suivant qu'elles se rapportent à la navigation proprement dite, aux opérations commerciales effectuées par la navigation ou aux eaux navigables.

Le domaine de la législation fédérale s'étend notamment sur les questions énumérées ci-après :

1° NAVIGATION PROPREMENT DITE. — Définition du navire national et des privilèges qui lui sont attribués ; conditions et formalités à remplir pour jouir de ces privilèges ; papiers ou documents du navire ; formalités d'enregistrement, d'enrôlement, de licence ; certificats de construction, description et jaugeages ; etc.

Composition et recrutement des équipages ; conditions à remplir par les capitaines ou patrons, les officiers, les maîtres.

(1) *Thomson, Wilson and others v. The Black Bird Creek Marsh Company*, 2 Peters, 245. — *Gillman v. Philadelphia*, 3 Wallace, 713, etc.

les mécaniciens ; examens, brevets et licences ; discipline maritime ;

Mesures administratives intéressant la sûreté de la navigation, la sécurité et le bien-être des équipages ; journal de bord (*log book*) ; règlements pour prévenir les collisions ; vérification de l'état de navigabilité des navires ; inspection des bateaux à vapeur et documents spéciaux dont ces navires doivent être munis ; conditions à remplir par les navires employés au transport des voyageurs, des immigrants, etc.

Obligations et responsabilité des propriétaires, armateurs, capitaines et expéditeurs dans les incidents de la navigation ;

Règlements relatifs aux accidents de mer, aux naufrages et épaves ; sauvetage ;

Lois générales relatives au pilotage (1) ;

Législation criminelle en matière maritime.

2° COMMERCE ENTRE LES ÉTATS ET AVEC L'ÉTRANGER. —

Dispositions fiscales concernant la navigation commerciale ; droits de tonnage ; traitement divers applicable aux navires de différentes nationalités (*discrimination and retaliation*) ;

Législation douanière en général (2) ; tarifs d'importation ;

(1) La législation fédérale en matière de pilotage est demeurée tout à fait incomplète. Les dispositions législatives émanées du Congrès se bornent à peu près exclusivement, à titre provisoire et jusqu'à ce qu'il ait cru devoir édicter une législation complète, pour laquelle il a été reconnu compétent, à sanctionner de son autorité, d'une manière générale, les lois émanant des législatures d'Etat (voir notamment : *Gibbons v. Ogden*, 9 *Wheaton*, 1). Ces dispositions stipulent toutefois quelques règles générales et spécifient notamment : que les Etats ne peuvent établir de privilèges en faveur des navires qui naviguent entre les ports d'un Etat, par rapport à ceux qui naviguent entre les ports de divers Etats ; que, dans les eaux qui servent de limite à deux Etats, les navires doivent être admis à prendre indifféremment les pilotes brevetés par l'un ou l'autre Etat, etc.

(2) Aucune disposition douanière n'est applicable au commerce entre les Etats. Ces dispositions s'appliquent uniquement au commerce avec l'étranger, soit par les voies de terre, soit par les voies des lacs, fleuves et rivières, soit par la voie maritime.

organisation et fonctionnement du service des douanes ; entrepôts de douane ; surveillance des côtes sur terre et sur mer (*revenue marine*) ;

Désignation et régime des ports d'entrée et de débarquement (*ports of entry and delivery*) (1) ;

Formalités à remplir à l'entrée et à la sortie des ports (*entries and clearances*) ; production et vérification des manifestes ; conditions ordinaires ou spéciales des chargements et déchargements ;

Dispositions applicables aux divers genres de navigation commerciale : cabotage national, cabotage avec les nations voisines, navigation avec l'étranger ;

Conditions particulières à certains transports et à certains commerces : service postal ; transport des voyageurs, des immigrants, des Chinois, etc. ; pêcheries de phoques ; commerce des bestiaux vivants, du thé, de l'opium, etc.

Quarantaines et surveillance sanitaire (2).

3° VOIES NAVIGABLES DES ETATS-UNIS. — Classement et délimitation des eaux navigables des Etats-Unis ;

Amélioration et conservation de ces eaux navigables et des ouvrages qui s'y rattachent ;

Police des voies navigables : obstacles à la navigation ; au-

(1) La loi détermine les *ports of entry*, qui sont les seuls où puissent être effectuées les formalités de déclaration en douane des marchandises à l'entrée, et les *ports of delivery*, où peuvent être effectués les déchargements, après que la déclaration et les formalités obligatoires ont été effectuées dans un *port of entry*. Tout *port of entry* est en même temps et *ipso facto* reconnu comme *port of delivery*. Tout *port of delivery* est compris dans le district douanier d'un *port of entry*.

(2) Pour les quarantaines et la surveillance sanitaire, de même que pour le pilotage, le Congrès, tout en s'attribuant, avec la sanction de la Cour Suprême, l'autorité la plus étendue, n'a édicté que des mesures incomplètes. Il se borne provisoirement, pour le reste, à reconnaître l'autorité des lois des Etats relatives à cet objet, en l'absence de dispositions spéciales des lois des Etats-Unis, et à prescrire aux fonctionnaires fédéraux de concourir à leur application.

torisations de voirie ; circulation dans les canaux, les rivières et les passes navigables ; détermination des lieux de mouillage dans les eaux des ports, et réglementation relative à ces divers objets ;

Aides à la navigation : phares, bouées et balises.

III. -- Administration de la navigation et des voies navigables.

Services exécutifs chargés des intérêts de la navigation. —

L'autorité exécutive n'a reçu de la Constitution aucun pouvoir propre concernant le commerce et la navigation. Les services administratifs chargés d'assurer l'exécution des lois qui y sont relatives, ont été, comme les départements ministériels auxquels ils se rattachent, organisés par les actes du Congrès qui ont déterminé leurs attributions.

Les services concernant la navigation proprement dite et ses opérations commerciales dépendent du département de la Trésorerie ; ceux qui se rapportent à l'entretien, à l'amélioration et à la police des voies navigables dépendent du département de la Guerre (1).

(1) Le département de la Marine (*Navy Department*) est exclusivement chargé de tout ce qui se rapporte à la marine militaire. Toutefois, le bureau hydrographique (*U. S. Hydrographic Office*) dépendant du *Bureau of Navigation* du département de la Marine est chargé de recueillir tous les renseignements étrangers concernant les reconnaissances hydrographiques, de publier les cartes marines et les instructions nautiques et d'en faire la distribution à la marine marchande comme à la marine de Guerre. Le *Bureau of Equipment* du même département a sous ses ordres le service de l'observatoire naval (*U. S. Naval Observatory*) et le service du *Nautical Almanach* qui est chargé de la rédaction et de la publication de l'almanach nautique. Les publications destinées à la marine sont mises à sa disposition au prix coûtant du papier et de l'impression.

D'autre part, le Bureau du Temps (*Weather Bureau*), rattaché au département de l'Agriculture, a pour mission de recueillir et de porter à la connaissance du public tous les renseignements météorologiques. Il est chargé notamment de la prévision du temps, de l'annonce des crues et des tempêtes, dans l'intérêt de l'agriculture, du commerce et de la navigation ; de l'entretien et du fonctionnement des lignes télégraphiques d :

Services dépendant du département de la Trésorerie. —
1^o BUREAU DE LA NAVIGATION. — Ce bureau, placé sous la direction du *Commissioner of Navigation*, nommé par le Président des États-Unis avec l'assentiment du Sénat, a son siège à Washington. Il est chargé de l'autorité générale sur la marine marchande pour toutes les questions concernant les navires et les équipages. Ses attributions comprennent notamment l'enregistrement, l'enrôlement, les licences des navires, le jaugeage, la dénomination, la numérotation des navires, le règlement de toutes les questions relatives à la perception des taxes de tonnage.

Le *Commissioner of Navigation* exerce ses fonctions avec le concours des agents du service des douanes et avec le concours des commissaires d'embarquement placés sous ses ordres.

Les commissaires d'embarquement (*shipping commissioners*) sont nommés par le Secrétaire de la Trésorerie (1) dans les ports ouverts à la navigation maritime qui présentent une importance suffisante. Ces fonctionnaires ont pour mission principale de faciliter le recrutement des équipages en tenant des registres de contrôle des marins et en favorisant l'apprentissage de la navigation, de surveiller l'exécution des lois pour tout ce qui concerne l'embauchage des marins et leur licenciement ; ils remplissent en outre toutes autres fonctions concernant les navires marchands et leurs équipages qui leur sont attribuées ou peuvent leur être attribuées par la loi (2).

2^o INSPECTION DES BATEAUX A VAPEUR. — Ce service, placé sous l'autorité d'un *Supervising Inspector General*, résidant au

littoral. Ce service a été détaché du *Signal Office* du ministère de la Guerre par un acte du 1^{er} octobre 1890.

(1) Antérieurement à l'acte du 19 juin 1886, les *Shipping Commissioners* étaient nommés par les cours de circuit.

(2) Statuts Révisés des États-Unis, sect. 4508.

ministère de la Trésorerie, a pour mission d'assurer l'exécution des lois et règlements qui concernent la surveillance des bateaux à vapeur et le recrutement du personnel des mécaniciens (1).

3° SERVICE DES PHARES, BOUÉES ET BALISES. — Le service des phares et du balisage est également centralisé au ministère de la Trésorerie, à Washington. Il est placé sous la direction du Conseil ou Bureau des Phares (*Lighthouse Board*), dont les membres sont nommés par le Président des États-Unis, avec l'assentiment du Sénat (2).

4° SERVICE DU SAUVETAGE. — Le service du sauvetage sur les côtes relève également du département de la Trésorerie et est placé sous les ordres d'un haut fonctionnaire de ce département, le *General Superintendent of Life Saving Service*, dont dépendent toutes les stations réparties sur le littoral de l'Océan, des lacs et des grandes rivières (3).

5° SERVICE DES RECONNAISSANCES GÉOGRAPHIQUES ET HYDROGRAPHIQUES. — Ce service, pour tout ce qui concerne l'hydrographie des côtes maritimes des États-Unis, dépend du département de la Trésorerie sous les ordres du *Superintendent of the Coast and Geodetic Survey*. Les cartes dressées et publiées par ce service sont mises à la disposition du public, au prix de revient du papier et de l'impression, augmenté s'il y a lieu, des frais de distribution ou d'envoi.

6° SERVICE DES DOUANES. — Le service des douanes (*Customs*), correspondant à l'une des plus importantes Divisions du département de la Trésorerie, comprend, dans le district de chaque port d'entrée, et suivant l'importance de ce district, un ou plusieurs fonctionnaires principaux désignés sous

(1) Voir: Titre III, Chapitre IV, — VI.

(2) Voir : Titre III, Chapitre VI, — I.

(3) Voir : Titre III, Chapitre VI, — III.

les titres de receveurs (*collectors*), agents maritimes (*naval officers*) et vérificateurs (*surveyors*).

Dans les districts de faible importance, le *collector*, qui est, dans tous les cas, le chef du service local, exerce à la fois les fonctions de receveur, agent maritime et vérificateur. Dans certains ports, le *collector* est assisté seulement d'un certain nombre de *surveyors*, qui, sous son autorité, dirigent toutes les opérations confiées aux inspecteurs, experts, peseurs, mesureurs et jaugeurs, pour la vérification des navires et des marchandises.

Le rôle du *naval officer*, dans les ports où ce fonctionnaire existe, a pour objet le contrôle des principales opérations confiées au *collector* (examen des manifestes, appréciation et calcul des taxes, contreseing des permis, congés, certificats et autres documents délivrés par le *collector*, etc.).

7° SURVEILLANCE MARITIME. — Ce service (*Revenue Marine Service*), qui correspond également à l'une des Divisions du département de la Trésorerie, exerce sur mer la surveillance douanière et la police de la navigation le long des côtes et dans les eaux de certains ports et chenaux (1). Les navires ou bateaux employés pour cet objet (*revenue cutters*), comprenant 34 bateaux à vapeur, sont commandés par des officiers de la marine militaire, capitaines, lieutenants et cadets, désignés par le Président des Etats-Unis avec le concours du Sénat. Le chef de Division placé à la tête du service est désigné par le Secrétaire de la Trésorerie parmi les officiers de marine ayant rang de capitaine.

Le service des Hôpitaux maritimes pour la marine du commerce, sous les ordres d'un *Supervising Surgeon General* et le bureau de statistique (*Bureau of Statistics*), qui recueille et publie périodiquement tous les documents concernant la

(1) Actes relatifs au mouillage et au mouvement des navires dans les eaux des ports de New-York et de Chicago, de la rivière Sainte-Marie (entre le lac Supérieur et le lac Huron), etc.

statistique du commerce et de la navigation, relèvent également du département de la Trésorerie.

Enfin le même département centralise et contrôle tous les mouvements de fonds et la comptabilité de tous les services publics, dont les comptes sont vérifiés et apurés définitivement par les Auditeurs, sous réserve du droit d'appel devant le Contrôleur de la Trésorerie (1).

Services dépendant du département de la Guerre. — Le service de l'amélioration et de l'entretien des voies navigables des Etats-Unis est centralisé au ministère de la Guerre sous la direction du chef des Ingénieurs (*Chief of Engineers*), général de brigade du génie, qui remplit les fonctions de directeur général du génie et des voies navigables.

Ce service, au sujet duquel on donnera ci-après des renseignements détaillés (2), comprend les reconnaissances topographiques et hydrographiques relatives aux rivières et aux grands lacs, les études préliminaires et la préparation des projets concernant l'amélioration des eaux navigables (chenaux maritimes, ports, lacs et rivières) des Etats-Unis, l'exécution des travaux d'amélioration et d'entretien, la police de conservation des profondeurs et des ouvrages exécutés par les Etats-Unis dans l'intérêt de la navigation.

IV. — Attributions et compétence de l'autorité judiciaire en matière de navigation.

Les causes d'amirauté et de juridiction maritime, dont la compétence est attribuée par la Constitution à l'autorité judiciaire fédérale, sont, d'après la tradition anglaise, celles qui se rapportent aux crimes et délits commis en mer, aux préjudices ou dommages (*injuries*) résultant de faits de naviga-

(1) Voir : Titre III, Chapitre III, — III.

(2) Voir : Titre III, Chapitre III, — VI.

tion survenus dans l'étendue du domaine de l'Amirauté, c'est-à-dire dans toute l'étendue des eaux maritimes (*tide waters*), jusqu'à la laisse ordinaire des hautes mers.

La jurisprudence américaine, en vertu des principes exposés au Titre II, étend le domaine de l'Amirauté à toutes les eaux navigables intérieures qui, se trouvant situées dans un Etat, sont accessibles au commerce des autres Etats ou des nations étrangères (1).

La juridiction d'amirauté ne s'applique pas aux dommages causés par la navigation à la terre ou aux ouvrages fixes qui s'y rattachent, notamment aux dommages causés par un navire à un wharf, à un pont, ou à tout autre ouvrage fixe situé au-dessus du niveau des hautes mers ; mais elle s'applique aux dommages qu'un navire aurait subis par le fait d'un pont, d'un wharf ou de tout autre ouvrage formant obstacle à la navigation.

D'après la loi générale du 24 septembre 1789 relative à l'organisation judiciaire des Etats-Unis, la juridiction des cours des Etats-Unis, en matière d'amirauté et de juridiction maritime, est exclusive de toute juridiction des cours des différents Etats, sauf les cas où les parties lésées peuvent obtenir satisfaction en suivant les formes ordinaires de la *common law* (2). La juridiction originale ou de première instance appartient aux cours de district.

En dehors des causes d'amirauté et de juridiction maritime, toute action civile ou commerciale, en droit ou en équité, toute poursuite criminelle motivée par des faits de navigation ou de commerce ressortissent, suivant les circonstances, de la juridiction ordinaire des tribunaux de l'Etat, ou des cours des Etats-Unis.

Dans tous les cas, la compétence des cours fédérales est exclusive lorsqu'il s'agit de crimes et délits résultant de la

(1) *The Genesee Chief*, 12 Howard, 457; etc.

(2) Sect. 711, § 3 des Statuts Révisés des Etats-Unis.

violation des lois des États-Unis, ou de pénalités encourues en vertu de ces lois.

Lorsque les États-Unis sont partie, ils doivent, s'ils prennent l'initiative de l'instance, saisir la juridiction ordinaire en s'adressant aux cours fédérales de district ou de circuit compétentes (1).

On a suffisamment indiqué au Titre I, en traitant de la juridiction fédérale et de la *Court of Claims*, quelles étaient les autorités compétentes pour statuer, suivant le cas, sur les réclamations formulées contre les États-Unis, et quelle était la procédure à suivre par les réclamants (2).

On entrera plus loin dans quelques détails sur les actions contentieuses auxquelles peut donner lieu l'exécution des travaux d'amélioration des voies navigables, et sur les poursuites judiciaires qui peuvent être exercées dans le cas de violation des règlements de police destinés à en assurer la conservation et le libre usage (3).

(1) Sect. 563, § 8 des Statuts Révisés des États-Unis.

(2) Voir ci-dessus : *Court of Claims*, pages 35 et suivantes.

(3) Voir : Titre III, Chapitre III, — VII.

CHAPITRE II

EAUX NAVIGABLES DES ÉTATS-UNIS.

I. — Définition des eaux navigables des États-Unis.

Les eaux navigables des États-Unis, placées sous l'autorité du Gouvernement fédéral, comprennent en premier lieu les eaux maritimes qui peuvent être utilisées pour la navigation entre les États et avec l'étranger. C'est là une conséquence de la *common law* anglaise et de la *clause commerciale* de la Constitution, ainsi qu'il résulte de l'arrêt de la Cour Suprême de 1824 (*Gibbons v. Ogden*).

Mais la jurisprudence de la Cour Suprême étend cette désignation, avec toutes ses conséquences, à beaucoup d'autres eaux, et elle en donne une définition beaucoup plus générale.

La première décision de principe relative à cet objet a été rendue, en 1851, dans une affaire relative à la compétence des cours d'amirauté (*The Genesee Chief*, 12 Howard, 457) (1).

Mais c'est à un arrêt plus récent encore (*The Daniel Ball*, 10 Wallace, 557) que l'on se reporte habituellement pour y trouver, avec la véritable définition des eaux navigables des États-Unis, l'exposé le plus complet de la doctrine de la Cour Suprême relative à cet objet. Cet arrêt a été déjà cité (2) comme définissant l'extension donnée au droit public de navigation dans les eaux américaines. Le paragraphe suivant, relatif aux rivières navigables, doit être rappelé comme indiquant les conditions auxquelles elles doivent satisfaire pour

(1) Voir page 165.

(2) Idem.

être comprises parmi les eaux navigables des Etats-Unis.

Ces rivières (rivières navigables en fait) constituent d'ailleurs des eaux navigables des Etats-Unis, dans le sens des actes du Congrès, par opposition avec les eaux navigables des Etats, lorsqu'elles forment, dans leur état ordinaire, soit par elles-mêmes, soit par leur jonction avec d'autres eaux, une voie de communication continue, sur laquelle le commerce est ou peut être effectué avec d'autres Etats ou avec des pays étrangers, en faisant usage des moyens habituels dont se sert un tel commerce pour les transports par eau.

En réalité, tout cours d'eau susceptible de porter bateau ou de se prêter au flottage peut recevoir une utilisation commerciale effective. D'autre part, toute rivière secondaire utilisable par le commerce débouche habituellement dans une rivière plus importante, qui conduit en définitive ses eaux plus ou moins directement jusque dans les grands lacs ou jusqu'à la mer. Elle se prête donc aux relations commerciales entre les divers Etats et avec les nations étrangères. Il en résulte que le Congrès a une compétence absolue, que lui reconnaît la Cour Suprême, pour comprendre un chenal maritime ou une rivière parmi les eaux navigables sur lesquelles il exerce son autorité.

Malgré sa généralité, la définition des eaux navigables des Etats-Unis donnée par la Cour Suprême en 1855 est aujourd'hui incomplète. Par une extension progressive, que justifient les termes de la Constitution relatifs au commerce et les pouvoirs de domaine éminent reconnus au Gouvernement fédéral, le Congrès a été conduit à comprendre parmi les eaux navigables des Etats-Unis, non seulement des cours d'eau naturellement utilisables par le commerce, mais encore certaines rivières dont l'utilisation commerciale résulte des transformations qu'elles ont subies artificiellement, et certains canaux construits de main d'homme, soit que le Gouvernement fédéral ait réalisé directement ces améliorations, soit qu'il ait pris possession des ouvrages exécutés par les Etats

ou par les compagnies agissant sous l'autorité des Etats.

On peut même citer aujourd'hui, parmi les eaux sur lesquelles s'étend l'autorité du Congrès, certaines parties de rivières comprises tout entières dans le territoire d'un même Etat et sans communication possible, au point de vue de la navigation, avec les sections d'aval qui débouchent à la mer ou traversent d'autres Etats. L'intervention du Gouvernement fédéral, sollicitée par les populations riveraines, a paru suffisamment justifiée, en vertu des principes posés dans l'arrêt de 1824, par le seul motif que ces parties de rivières aboutissent à des lignes de chemin de fer et se prêtent ainsi, moyennant transbordement, à des transports continus dont profite le commerce entre les divers Etats ou avec les nations étrangères (1).

La définition juridique des eaux navigables des Etats-Unis donnée par la Cour Suprême doit être considérée comme ayant surtout un caractère théorique ou doctrinal. Elle détermine non pas les eaux sur lesquelles le Gouvernement des Etats-Unis exerce effectivement son autorité, mais celles sur lesquelles il peut exercer légalement et valablement cette autorité. Le Congrès reste maître de restreindre plus ou moins le domaine de son action, et de l'étendre progressivement, suivant les circonstances et les besoins dont il reste seul juge. C'est à lui qu'il appartient en définitive de placer telles ou telles eaux sous son autorité réelle, et de leur rendre applicables toutes les dispositions législatives et administratives concernant les eaux navigables des Etats-Unis.

A défaut d'initiative du Congrès, l'autorité du Gouvernement fédéral reste purement virtuelle, en ce sens qu'il lui sera possible, à toute époque et à sa discrétion, d'user des pouvoirs qui lui sont reconnus sur certaines eaux dont il se désintéresse provisoirement. Mais, là où cette autorité ne

(1) Voir : *La Navigation aux Etats-Unis*, par H. VÉTILLART, I^{re} Partie, Chapitre III.

s'est pas encore affirmée, les pouvoirs souverains de l'Etat ne subissent aucune restriction et ils peuvent continuer de s'exercer en toute liberté et en toute indépendance, comme sur tout le reste de son territoire, jusqu'au jour où le Congrès aura jugé bon d'user de ses prérogatives.

Dans un cas donné, lorsqu'il s'agit d'apprécier la légalité ou la portée d'un acte de l'Etat relatif à la navigation, de déterminer dans quelle mesure certaines entreprises particulières sont légitimes ou condamnables, d'apprécier la validité et les conséquences des titres conférés à tel individu ou à telle corporation par la législation locale, les pouvoirs publics ou les tribunaux peuvent être dans la nécessité de rechercher si certaines eaux navigables sont effectivement soumises aux lois et règlements des Etats-Unis.

La question à résoudre est alors plutôt une question de fait qu'une question de doctrine. Il faut déterminer, d'une part, si les eaux considérées font partie d'une voie navigable que le Congrès a entendu placer effectivement sous son autorité, et, d'autre part, si, tout en appartenant à une voie navigable adoptée par le Congrès, elles ne sont pas situées en dehors de la zone sur laquelle le Congrès a jugé utile d'exercer son action. La question est donc double, elle porte à la fois sur le *classement* de la voie navigable, et sur la *délimitation* des parties de cette voie que le Congrès a entendu affecter à la navigation publique entre les Etats et avec l'étranger.

II. — Classement des voies navigables des Etats-Unis.

Le classement d'une voie navigable, maritime ou fluviale, parmi les voies navigables des Etats-Unis, peut résulter, soit de l'usage ou de la tradition qui lui ont implicitement reconnu ce caractère, soit d'un acte positif du Congrès. Plusieurs cas sont à distinguer.

1° Les chenaux maritimes et les grands lacs fréquentés de temps immémorial ou depuis leur découverte par les navires

et bateaux de différentes nations ou de différents Etats, les grandes rivières qui, dès l'origine de la colonisation, ont servi, avant toute amélioration, de voies de communication entre les Etats ou de débouchés vers la mer, ont rempli de tout temps le rôle attribué aux voies navigables des Etats-Unis.

L'autorité judiciaire leur reconnaît ce caractère et cette qualité, sans qu'il soit besoin de rechercher dans un texte législatif quelconque la preuve de leur adoption par le Congrès.

C'est le cas habituel des eaux navigables qui donnent accès aux principaux ports.

2° Les chenaux et cours d'eau secondaires, plus ou moins fréquentés par la navigation locale, susceptibles d'être utilisés dans leur état naturel et même utilisés effectivement d'une manière plus ou moins intermittente et précaire par la navigation entre les Etats ou avec l'étranger, ne sont généralement pas considérés *a priori* comme soumis au régime légal et administratif des eaux navigables des Etats-Unis, surtout lorsqu'on se trouve en présence d'actes d'autorité émanés des gouvernements d'Etat. Pour que la qualité de voie navigable des Etats-Unis leur soit effectivement attribuée par les cours, il faut qu'elles trouvent dans certains actes législatifs la preuve de leur adoption par le Congrès.

Le Congrès a parfois reconnu par déclaration expresse certaines rivières comme voies navigables des Etats-Unis, mais il ne procède généralement pas ainsi. La Cour Suprême admet que les intentions du Congrès sont suffisamment manifestées par l'allocation d'un crédit destiné à leur amélioration. L'*appropriation* budgétaire, toujours explicite quant à la désignation de la voie navigable qui en est l'objet, équivaut donc pour la Cour Suprême à une déclaration de classement.

Cette intervention du Congrès s'exerce librement et sans réserve sur tout chenal ou sur toute rivière qui n'a fait l'objet d'aucune amélioration antérieure ; elle opère *ipso facto* une véritable reconnaissance de la domanialité publique des eaux,

avec toutes ses conséquences quant aux droits du public et quant aux pouvoirs du Gouvernement, droits et pouvoirs contre lesquels ne peuvent prescrire aucun droit ou aucune servitude privée. L'autorité du Congrès s'exercerait donc avec la même liberté dans le cas où des travaux d'amélioration auraient été exécutés antérieurement par des particuliers ou par des corporations privées, agissant de leur propre initiative et sans intervention de l'Etat.

3° Les cours d'eau plus ou moins navigables dans leur état naturel, rendus utilisables pour la navigation entre les Etats ou avec l'étranger, grâce aux travaux exécutés uniquement par les Etats ou sous leur autorité, restent placés en fait sous l'autorité exclusive des Etats, et par conséquent ne sont pas classés parmi les eaux navigables des Etats-Unis, autant que le Congrès n'a pas, par un acte positif, substitué son autorité à celle des législatures locales.

En raison des pouvoirs souverains reconnus aux Etats, les actes par lesquels leur autorité s'est exercée, à défaut d'une action antérieure du Gouvernement fédéral, étaient légitimes et demeurent valides ; ils ont donc pu créer des droits sur certaines voies navigables, soit au profit de l'Etat, soit au profit des compagnies auxquelles ont été octroyées des chartes ou concessions. Ces droits sont la conséquence des charges acceptées par les Etats eux-mêmes ou imposées par eux aux compagnies en vertu d'un véritable contrat résultant de l'acte de concession ou d'incorporation (1).

Mais le Congrès conserve intact pour les Etats-Unis le

(1) La Constitution fédérale (Art. I^{er}, section 10) interdit à tout Etat d'édicter des lois ayant pour effet de porter atteinte aux obligations résultant des contrats. La Cour Suprême admet que la même interdiction s'applique également au Congrès. Or, on a vu que les actes d'incorporation accordés à des compagnies privées et les franchises octroyées par les Etats créent, en faveur de ceux qui en bénéficient, de véritables droits, de même nature que ceux qui résultent des contrats, dont l'une des parties contractantes ne peut être dépouillée par l'autorité publique, si ce n'est en vertu du pouvoir d'*eminent domain*.

droit de se substituer à l'Etat et d'évincer par voie d'expropriation, en vertu de son pouvoir d'*eminent domain*, les concessionnaires de l'Etat (1), quelles que soient la régularité et la légitimité de leurs titres, moyennant l'allocation, suivant les formes légales, d'une juste indemnité.

Un acte législatif formel est donc nécessaire pour classer ces voies navigables parmi celles des Etats-Unis ; à défaut d'accord avec les Etats ou avec les concessionnaires des Etats, cet acte doit spécifier dans quelles conditions le Congrès entend exercer le pouvoir d'*eminent domain* pour déposséder les intéressés des droits qu'ils avaient pu acquérir. On peut citer comme exemples les actes du Congrès qui ont fait passer sous l'autorité des Etats-Unis, après entente avec les Etats de *Kentucky* et d'*Ohio*, les rivières *Kentucky* (1880) et *Muskingum* (1887) ; on peut citer aussi les actes qui ont exproprié successivement les divers barrages et écluses de la rivière *Monongahela* construits par une compagnie incorporée en vertu des lois de *Pennsylvanie*, et placé peu à peu la totalité de cette rivière sous l'autorité exclusive du Gouvernement fédéral (2).

4° Enfin, les voies navigables plus ou moins complètement artificielles, créées ou acquises par les Etats-Unis, se trouvent classées par l'acte même qui était nécessaire pour en prescrire la création ou l'achat et pour approprier les fonds nécessaires à cette création ou à cet achat. Tel est le cas des canaux dont la construction a été entreprise par les Etats-Unis (canal des Moines sur le *Mississippi* (3), canal d'*Illinois* et

(1) Il n'est pas d'usage que les Etats Unis exercent le droit d'expropriation contre les Etats eux-mêmes. Ils ne se sont jamais substitués à ceux-ci pour l'entretien ou l'amélioration des voies navigables que sur leur demande.

(2) Les rivières canalisées *Fox* et *Wisconsin* (1872), *Wabash* (1875), *Green* et *Barren* (1888), ont été reprises également aux compagnies concessionnaires des Etats, moyennant indemnités payées par le Gouvernement des Etats-Unis.

(3) Construit de 1868 à 1887.

Mississippi, etc.), (1) et des canaux repris par le Gouvernement fédéral à différentes époques, tels que le canal de Louisville et Portland (2) sur l'Ohio, le canal de Sault Sainte-Marie (3) sur la rivière Sainte-Marie, etc.

En résumé, en dehors des cas de notoriété publique résultant d'un usage constant ou d'une tradition immémoriale, c'est donc un acte législatif du Congrès qui sert de point de départ au classement de toute voie navigable parmi les eaux navigables des Etats-Unis, cet acte n'étant le plus souvent, quand il s'agit d'un chenal ou cours d'eau naturel, qu'un article de la loi financière qui attribue un crédit ou *appropriation* à son amélioration totale ou partielle.

III. — Délimitation des eaux navigables des Etats-Unis.

Double délimitation. — La détermination pour une voie navigable de la zone sur laquelle s'exerce l'autorité des Etats-Unis peut donner lieu à une délimitation transversale fixant l'origine ou les extrémités de la section officiellement ouverte à la libre navigation entre les Etats et avec l'étranger, et à une délimitation latérale, fixant la largeur du chenal que le Gouvernement fédéral entend affecter à cette navigation.

Délimitation transversale. — Lorsqu'il s'agit de déterminer pour un cours d'eau l'origine ou le point extrême de la partie navigable soumise à l'autorité des Etats-Unis, on s'en rapporte aux termes de l'acte du Congrès qui a reconnu la navigabilité du cours d'eau ou qui a alloué un crédit pour son amélioration, toutes les fois que l'acte contient à cet égard des dispositions suffisamment explicites, notamment

(1) Entrepris en vertu du *River and Harbor Act* de 1890 et en cours de construction.

(2) Construit par une compagnie, repris par l'Etat de *Kentucky* et remis aux Etats-Unis en 1874.

(3) Cédé aux Etats-Unis par l'Etat de *Michigan* en 1880.

lorsqu'il spécifie les parties de la rivière sur lesquelles s'étendent les améliorations prescrites, ou les points à partir desquels les profondeurs nécessaires devront être réalisées ou entretenues. A défaut d'indication précise, il appartient à la cour, s'il y a contestation, de rechercher les circonstances qui permettent de présumer et d'interpréter les intentions du Congrès.

Délimitation latérale. — Harbor Lines. — La délimitation latérale ou longitudinale reste le plus souvent indéterminée sur toutes les parties des chenaux et cours d'eau où l'intérêt des riverains ne les a point conduits à créer abusivement devant leurs propriétés des constructions formant une saillie excessive sur la berge, en vue de faciliter l'accostage et le transbordement des marchandises, de protéger les rives contre les corrosions, ou même d'augmenter l'étendue superficielle dont ils cherchent à s'assurer la jouissance exclusive.

Les constructions de ce genre tendent surtout à se développer dans la traversée des villes, sur le *waterfront* des ports. Pour empêcher tout empiètement nuisible à la navigation, pour faciliter l'amélioration et l'entretien de certains chenaux ou de certaines parties de rivières, en concentrant les travaux d'approfondissement ou d'entretien là où ils sont le plus utiles, il devient parfois nécessaire de procéder, le long des rives, à une délimitation officielle de la zone des eaux navigables sur laquelle il est interdit d'effectuer aucun dépôt et d'édifier aucune construction.

L'autorité du Gouvernement fédéral sur cet objet est toute-puissante ; mais elle ne s'exerce que lorsque la nécessité en est reconnue, tantôt pour s'opposer aux empiètements excessifs effectués, autorisés ou tolérés par le gouvernement de l'Etat, tantôt, au contraire, pour déférer à la demande qui lui en est faite par le gouvernement de l'Etat (1).

(1) Voir : Titre III, Chapitre IV, - **IV**, *Police des eaux navigables*.

Le plus souvent, le Gouvernement fédéral, qui demeure étranger au régime de la propriété riveraine et qui, comme on le verra, n'a jamais revendiqué la charge d'administrer et de réglementer les établissements commerciaux des ports fluviaux et maritimes, laisse à l'Etat, comme conséquence de ses pouvoirs de législation et d'administration, le soin de réglementer l'usage des droits reconnus aux riverains et de fixer la limite que ne doivent pas dépasser les constructions faites à partir du rivage.

Il peut arriver toutefois que les autorités de l'Etat, et surtout que les autorités municipales chargées par la législature de l'administration des ports, ne sachent pas se rendre suffisamment indépendantes de certaines influences locales plus ou moins étrangères et même contraires aux intérêts de la navigation. Elles peuvent se laisser aller à autoriser ou à tolérer de la part des propriétaires riverains des constructions qui soient de nature à compromettre pour le public l'usage de la voie navigable.

Dans ce cas, le Gouvernement fédéral, renseigné par les plaintes des intéressés ou par les rapports de ses ingénieurs, n'hésite pas à faire acte d'autorité en fixant lui-même la limite des eaux navigables placées sous sa sauvegarde.

Assez souvent son intervention est réclamée par les autorités locales elles-mêmes. En présence de plusieurs intérêts contradictoires, et tout en reconnaissant la nécessité d'une réglementation, celles-ci craignent de compromettre leur popularité auprès d'une partie de leurs commettants et préfèrent laisser à un pouvoir plus indépendant la responsabilité des mesures rigoureuses et des mécontentements individuels que ces mesures peuvent soulever.

Les limites latérales ainsi déterminées, véritables alignements de voirie, sont désignées sous le nom de *water lines*, *harbor lines* ou *dock lines*. Très fréquemment, dans les ports, un double alignement est tracé sur chaque rive : l'un, sous le nom de *bulkhead line*, indique la limite fixée pour les rem-

blais, terre pleins et autres constructions pleines ou massives qui peuvent être édifiées le long du *waterfront* ; l'autre, sous le nom de *pierhead line*, indique la limite qui ne doit pas être dépassée par la saillie des wharfs ou appontements à claire-voie établis en avant du premier alignement.

Le Congrès délègue habituellement au Secrétaire de la Guerre ses pouvoirs pour la détermination des *harbor lines*, dans les localités où cette détermination présente une utilité pratique.

IV. — Nature et étendue de l'autorité du Gouvernement fédéral sur les eaux navigables des Etats-Unis.

Voies navigables naturelles. — L'autorité des Etats-Unis sur les voies navigables, dérivant des pouvoirs attribués au Congrès pour la réglementation du commerce, ne comporte aucun droit sur les eaux et leurs dépendances, en dehors des pouvoirs de juridiction et d'administration nécessaires pour garantir à la navigation publique un passage libre et constamment ouvert, et pour en réglementer l'usage au mieux des intérêts généraux du commerce entre les Etats et avec l'étranger.

Ces pouvoirs de réglementation et d'administration laissent subsister tous les droits de propriété reconnus par les lois de chaque Etat sur les eaux, sur le lit et sur les berges, dans la mesure où ils restent compatibles avec le droit supérieur et prépondérant de la navigation ; ils n'imposent aux particuliers, reconnus propriétaires du rivage ou du lit conformément aux lois de l'Etat, qu'une simple servitude, indépendante du titre de propriété, mais à laquelle la jouissance de cette propriété reste subordonnée.

Assurer l'accès des eaux navigables considérées comme routes publiques de transport, maintenir et améliorer les conditions matérielles de ces eaux, en exécutant, s'il y a lieu, les travaux nécessaires pour la facilité et la sécurité de la cir-

culatlon, les protéger contre toute entreprise des individus ou des corporations, qui auraient pour effet d'en compromettre l'usage, établir au besoin des droits ou taxes de péage pour contribuer aux dépenses d'entretien, d'amélioration ou d'exploitation, édicter les règlements et prendre les mesures de police nécessaires pour obtenir la meilleure utilisation possible des mêmes eaux, tel est le rôle du Gouvernement fédéral, rôle que les textes constitutionnels relatifs au commerce auraient permis sans doute d'étendre davantage, mais qui paraît aujourd'hui ainsi déterminé par l'usage, et dont le Congrès, soucieux de respecter les prérogatives des Etats, les droits et l'esprit d'initiative des particuliers, ne paraît pas disposé à sortir.

Le Gouvernement fédéral laisse aux gouvernements locaux et à leurs délégués le soin d'exercer leur autorité sur toutes les installations et tous les services accessoires qui intéressent, dans chaque localité desservie, le navire ou le bateau en stationnement, et la marchandise à manutentionner sur place.

Ainsi délimitée, en fait plutôt qu'en droit, l'autorité du Gouvernement fédéral demeure absolue et sans rivale sur tout ce qui est de son ressort.

Le Congrès a toute autorité pour permettre ou défendre toute entreprise sur les eaux navigables publiques ; son action est décisive pour déterminer dans quelle mesure l'intérêt général du commerce peut être favorisé ou contrarié par les ouvrages qui, sur certains points, gênent ou interceptent la navigation. Il a le pouvoir d'attribuer un caractère légal ou illégal à tout ouvrage établi dans les eaux navigables, et cela, soit avant, soit après la construction de cet ouvrage, et même après que l'autorité judiciaire, faisant application des lois préexistantes, aura condamné cet ouvrage comme délic-tueux (1). Il a tout pouvoir pour la protection et l'amélioration des chenaux servant à la navigation. Il peut notamment

(1) Voir ci-après : Titre III, Chapitre IV, — II, *The Wheeling Bridge*.

fermer un ou plusieurs bras d'une rivière navigable pour améliorer les conditions de navigation sur les autres bras (1). Le système adopté par le Congrès pour l'amélioration d'une rivière ou d'un port doit prévaloir, en cas de conflit avec la législation de l'Etat sur le même objet (2).

Voies navigables artificielles. — Sur les voies navigables transformées de main d'homme ou créées de toutes pièces, soit que le Gouvernement fédéral ait exécuté lui-même les travaux, soit qu'il en ait pris possession par suite d'une cession amiable ou en vertu du droit de domaine éminent, l'autorité du Congrès peut être beaucoup plus étendue ; elle peut aller jusqu'au droit de propriété sur le sol du lit et des rives, avec toutes les conséquences du droit absolu de propriété, parce qu'elle résulte alors des titres acquis et non plus seulement des pouvoirs généraux inhérents à l'autorité souveraine.

En cas de cession amiable, les droits acquis par le Gouvernement fédéral résultent des termes mêmes de l'accord intervenu ; ils dépendent des droits possédés par celui qui en a fait l'abandon, et de la mesure dans laquelle la cession a eu lieu. Ils peuvent comprendre le titre de propriété sur les eaux, sur le lit, sur les berges, ou simplement le droit de passage (*right of way*).

Ce dernier cas est le plus fréquent, lorsque les droits acquis dérivent de l'expropriation effectuée en vertu du pouvoir d'*eminent domain*.

(1) Cette question a été résolue notamment à l'occasion des travaux faits par les Etats-Unis pour l'amélioration de la rivière Savannah, travaux comportant la fermeture d'un bras anciennement pratiqué par la navigation (*South-Carolina v. Georgia*).

(2) J. GOULD. — *On Waters*, § 34.

CHAPITRE III

AMÉLIORATION ET ENTRETIEN DES EAUX NAVIGABLES DES ÉTATS-UNIS

I. — Nature et objet des travaux d'amélioration incombant aux Etats-Unis.

Aucun acte du Congrès n'a défini le rôle des Etats-Unis dans l'exécution des travaux d'amélioration ou d'entretien des voies navigables placées sous leur autorité ; la législation fédérale n'est pas plus explicite à cet égard que ne l'est la Constitution sur le rôle des Etats-Unis en matière de navigation. Ce rôle s'est précisé et développé peu à peu sous l'autorité de la jurisprudence des cours, en suivant l'évolution naturelle de l'opinion publique.

Le Gouvernement fédéral n'a exercé d'abord une autorité directe que sur un petit nombre de ports et un petit nombre de rivières, se bornant presque uniquement à l'amélioration et à l'entretien des chenaux et des rivières naturellement navigables, dont l'intérêt général était très nettement accusé. Les premiers travaux qu'il a entrepris n'avaient pas, à proprement parler, le caractère de travaux d'art ; ils consistaient surtout en dragages, dérochements, endiguements, enlèvement d'obstacles accidentels à la navigation, pour dégager les chenaux naturels plus ou moins obstrués par des atterrissements, par des troncs d'arbres, par des épaves, de manière à faciliter le passage des navires ou des bateaux.

Parmi les travaux d'art de construction ancienne exécutés par les Etats-Unis, on ne peut guère citer que les ouvrages de protection de certains ports de refuge des côtes de l'Atlantique. Cest

ouvrages n'avaient pas pour but et ne devaient pas avoir pour effet de développer ou de favoriser le commerce local ; ils ont été entrepris par le Gouvernement fédéral parce qu'ils intéressaient au plus haut degré la sécurité de la navigation avec l'étranger ou entre les Etats, et parce qu'ils devaient avoir moins d'utilité pour l'Etat sur lequel ils étaient établis que pour d'autres Etats plus ou moins voisins et pour l'ensemble du pays. C'est ainsi que le grand brise-lames de la Delaware a été commencé, dès l'année 1828, dans les eaux de l'Etat de *Delaware*, sur la route des navires qui se rendent à Philadelphie (*Pennsylvania*). Il en a été de même des jetées de Hyannis (*Massachusetts*, Stonington (*Connecticut*), Newcastle (*Delaware*) (1).

L'exécution des ouvrages d'art proprement dits, pour franchir les passages exceptionnellement difficiles et rétablir la continuité de la navigation naturellement interrompue, a été tout d'abord laissée à l'initiative locale sous l'autorité des Etats. Plusieurs ouvrages très importants établis sur les grandes lignes de navigation, dont l'utilité nationale ne pouvait être contestée, ont été ainsi exécutés sous l'autorité directe des Etats, avec ou sans le concours de compagnies particulières. L'intervention du Gouvernement fédéral, autorisée par les termes généraux de la Constitution interprétés par la jurisprudence, se manifestait seulement en faveur de ces entreprises par des concessions de terres publiques ou par la souscription d'un certain nombre d'actions des compagnies (2).

Les travaux d'amélioration des rivières étaient d'ailleurs explicitement compris parmi les travaux d'amélioration intérieure (*internal improvement*) auxquels devaient être affectées les allocations à prélever sur le produit de la vente des terres publiques, en vertu des actes d'admission des nouveaux Etats dans l'Union.

(1) On peut encore citer l'exemple du brise-lames de Portland (*Maine*) construit de 1836 à 1838.

(2) Canal de *Louisville et Portland*, dans l'Etat de *Kentucky*, pour contourner les chutes de l'Ohio (1826 ; ancien canal des *Muscle Shoals*, dans l'Etat d'*Alabama*, pour contourner les chutes du Tennessee (1828) ; canal de *Sault Sainte-Marie*, dans l'Etat de *Michigan*, pour améliorer les communications entre le lac Supérieur et le lac Huron, en contournant les rapides de la rivière *Sainte-Marie*, etc.

Le Gouvernement fédéral laissait ainsi aux Etats et à l'initiative privée le soin d'entreprendre les travaux d'amélioration des rivières secondaires, dont la navigation intéressait surtout la prospérité intérieure des Etats.

Les travaux de canalisation de la rivière Monongahela (*Pennsylvania*), dont le Congrès avait refusé d'accepter la charge, ont été exécutés et longtemps exploités (1) par une compagnie, en vertu d'une charte de l'Etat de *Pennsylvania* (1836).

Des chartes analogues, relatives à l'amélioration des rivières et à l'exploitation de la navigation, ont été octroyées à un grand nombre de compagnies (2).

Après avoir usé d'une aussi grande réserve et laissé dans une aussi large mesure le champ libre à l'initiative privée et à l'autorité des Etats, le Congrès s'est décidé peu à peu à étendre son action et à affirmer son autorité. Il s'est substitué d'abord aux Etats et aux compagnies en prenant possession des ouvrages situés sur les grandes lignes de navigation, tels que le canal de *Louisville et Portland* (1874) et le canal de *Sault Sainte-Marie* (1880), qui, tous les deux, se trouvaient déjà, par le fait de l'intervention financière et technique du Gouvernement fédéral, sous son contrôle effectif. Il acceptait la cession qui lui était faite par les Etats de *Kentucky* et d'*Ohio*, des rivières canalisées *Kentucky* (1880) et *Muskinghum* (1887); il reprenait aux compagnies concessionnaires des Etats, moyennant une faible indemnité, les rivières *Fox* et *Wisconsin* (1872), *Wabash* (1875), *Green et Barren* (1888), etc.

Il entreprenait lui-même, sur les principales rivières, des travaux de rectification et de canalisation importants, tels que le canal de *Des Moines* (1868-1877) sur le *Mississippi*, pour franchir les rapides du même nom, le nouveau canal des *Muscle Shoals* sur le *Tennessee* (1877-1890), le barrage éclusé de *Davis Island* sur

(1) Cette exploitation vient de cesser, les Etats Unis ayant exproprié successivement tous les ouvrages construits par la compagnie de la navigation de la Monongahela, et pris sous leur autorité directe le cours total de la rivière depuis 1897.

(2) *Wabash Navigation Company* sur la rivière *Wabash*, dans les Etats d'*Indiana* et d'*Illinois* (1846-1847); *Little Kanawha Navigation Company*, dans l'Etat de *West Virginia* (1877), etc.

l'Ohio (1878-1885), le canal des Cascades sur la Columbia, commencé en 1878. Il étendait ses attributions sur les rivières secondaires à peine utilisables jusque-là par la navigation, et prenait, lorsqu'il y avait lieu, la charge directe des travaux de canalisation, notamment sur le cours supérieur de la Monongahela (1876) et du Little Kanawha (1880), sur le Great Kanawha (1875), la Coosa (1876), l'Illinois inférieur (1881), etc. (1).

La même politique a été suivie d'ailleurs pour tout ce qui concerne la navigation maritime et la navigation des lacs. L'autorité du Congrès s'est étendue, sous la forme d'allocations budgétaires ayant pour objet l'exécution directe par les Etats-Unis de travaux d'amélioration, à un nombre croissant de ports, de chenaux et d'embouchures sur les côtes de l'Océan ou des lacs. Un grand nombre de digues, de jetées ont été construites ou sont en construction ; des travaux de dragages ont été entrepris sur tous les points du littoral ; mais partout l'intervention du Gouvernement a été strictement limitée aux travaux intéressant la navigation proprement dite.

Tous les travaux entrepris par les Etats-Unis ont en effet pour seul but d'assurer le libre accès ou le libre passage des navires, bateaux, radeaux, etc., et de leur procurer sur leur route des abris contre les glaces ou les tempêtes ; ils ont exclusivement en vue l'amélioration ou l'entretien de chaque voie navigable, de manière à rendre la circulation plus facile, plus rapide et plus sûre. Tout ouvrage, toute installation particulière qui doit servir à faciliter sur place les opérations commerciales : accostage des navires ou bateaux, transbordement et manutention des marchandises, réparation des navires, etc., relève uniquement de l'initiative locale de l'Etat, des corporations et des particuliers. De ce nombre sont les quais, wharfs, docks ou bassins, formes de radoub, etc. (2).

(1) Plus récemment encore, le Congrès a décidé la construction de véritables canaux, constituant des voies navigables absolument artificielles, telles que le canal de l'Illinois au Mississippi (1890) destiné à relier par eau les lacs avec le bassin du Mississippi supérieur ; des études ont été entreprises pour la création d'un canal à grande section entre les lacs Erié et Ontario, à l'Est de la rivière Niagara, et pour l'amélioration des communications actuelles par canaux entre les lacs, d'une part, et l'Ohio ou l'Océan Atlantique, d'autre part.

(2) H. VÉTELLART. — *La Navigation aux Etats-Unis*. — On a donné dans

Les travaux exécutés pour l'entretien et l'amélioration des eaux navigables maritimes comprennent donc : des travaux de dragages et de dérochement pour le creusement des passes et lieux de mouillage ; la construction de digues, de jetées, d'épis, de murs de revêtement pour régulariser les chenaux, assurer la stabilité ou provoquer l'approfondissement des fonds, en dirigeant les courants, rectifiant et consolidant les berges ; la construction de brise-glace (*ice breakers*) pour la protection des navires contre les débâcles, de môles et brise-lames (*breakwaters*) pour abriter les havres et mouillages, et constituer des ports de refuge sur les côtes les plus fréquentées par la navigation et les plus exposées aux tempêtes.

II. — Décisions du Congrès ordonnant les études et travaux.

Initiative exclusive du Congrès. — Il résulte de la Constitution même que toute initiative officielle en matière de gouvernement intérieur appartient au pouvoir législatif. Toute mesure d'administration générale, notamment lorsqu'elle est de nature à engager les finances publiques, doit être nécessairement ordonnée par le Congrès, et les services administratifs dépendant des divers départements ministériels n'interviennent officiellement que pour exécuter les décisions législatives.

Le Congrès seul a donc qualité pour décider en principe qu'une voie navigable doit être améliorée, pour déterminer le système d'amélioration qui doit être adopté, pour affecter à l'exécution des travaux une partie des ressources du budget des États-Unis.

Le Congrès a d'ailleurs toute liberté d'exercer comme il l'entend l'initiative qui lui appartient, en employant, pour

cet ouvrage des renseignements généraux sur tous les travaux exécutés par les États-Unis pour l'amélioration et l'entretien des voies navigables, depuis l'origine de l'Union jusqu'en 1890.

s'éclairer sur l'opportunité des mesures à prendre, les procédés qu'il juge convenables, et faisant usage de tels renseignements qui lui paraissent propres à justifier sa décision.

Le plus souvent, la procédure suivie est la suivante : l'utilité d'améliorer certaines eaux navigables ayant été signalée au Congrès ou aux Représentants de l'Etat dans l'une des deux Chambres par la presse, par les corporations publiques ou par les personnes intéressées (1), la première initiative du Congrès se manifeste généralement sous forme d'une résolution ou d'un article de loi prescrivant au département de la Guerre de procéder à des études préliminaires (reconnaisances topographiques et hydrographiques, recherches statistiques et économiques, etc.) et de produire un rapport exposant les résultats de ces études. Ce rapport doit faire connaître les améliorations réalisables, l'évaluation approximative des dépenses et les avantages économiques que l'on peut en espérer ; il formule un avis sur l'opportunité de les entreprendre. Un premier crédit est mis par le Congrès à la disposition du Secrétaire de la Guerre pour procéder à ces opérations préparatoires.

Sur le vu des rapports préparés par les ingénieurs locaux et soumis aux deux Chambres avec l'avis du Chef des Ingénieurs et les propositions du Secrétaire de la Guerre, le Congrès apprécie s'il y a lieu pour les Etats-Unis de prendre la charge des améliorations demandées. Il ordonne alors, soit l'exécution immédiate des travaux, soit la production de renseignements complémentaires ou de projets plus étudiés. Dans le premier cas, il met à la disposition du Secrétaire de la Guerre, sous forme *d'appropriation*, un premier crédit correspondant aux dépenses à faire pendant l'année. L'allocation budgétaire est la manifestation par le Congrès de sa résolution d'entreprendre les améliorations projetées.

(1) Les associations locales que l'on a désignées sous le nom de *corporations mixtes* : Chambres de commerce, *Boards of Trade*, etc., jouent un rôle important pour provoquer cette initiative.

En ordonnant les travaux, ou plutôt en leur affectant un crédit déterminé, tantôt le Congrès vise expressément les projets qui lui ont été soumis et il prescrit de s'y conformer, tantôt au contraire il laisse à la discrétion du Secrétaire de la Guerre l'approbation des projets définitifs, qui seront préparés par les ingénieurs locaux et adoptés par le Chef des Ingénieurs.

Dans certains cas importants, le Congrès prescrit qu'il sera procédé aux études préparatoires ou à la rédaction des projets définitifs par une commission d'officiers du génie, auxquels il ordonne parfois d'adjoindre un ou plusieurs ingénieurs civils indépendants du Gouvernement (1).

Acte des rivières et des ports (River and Harbor Act). — *Rapport annuel du Chef des Ingénieurs.* — Les études préliminaires ou les travaux prescrits par le Congrès peuvent être l'objet de lois ou de résolutions spéciales, votées séparément ; mais, plus généralement, toutes les affaires de cette nature sont, à chaque session parlementaire, l'objet d'un travail d'ensemble et donnent lieu à un acte général, désigné sous le nom de *River and Harbor Act*, élaboré, discuté et voté successivement dans les deux Chambres (2) et soumis dans les formes habituelles à l'approbation du Président des États-Unis.

Le principal document officiel consulté par le Congrès pour la préparation du *River and Harbor Bill* est le rapport annuel du Chef des Ingénieurs, que le Secrétaire de la Guerre soumet au Congrès au commencement de chaque session.

Le rapport du Chef des Ingénieurs, avec ses annexes contenant les rapports *in extenso* de chacun des officiers, chefs

(1) Voir : Titre III, Chapitre III, — III.

(2) Le *River and Harbor Bill* est préparé en premier lieu à la Chambre des Représentants par le *Committee on Rivers and Harbors* ; après le vote par la Chambre des Représentants, il est examiné au Sénat avant la discussion publique par le *Committee on Commerce*.

de district, et des commissions du Mississippi et du Missouri, est un volumineux travail qui ne comprend pas aujourd'hui (1901) moins de huit gros volumes. Il rend compte de tous les travaux exécutés pendant la dernière année fiscale, des contrats passés pour l'exécution des travaux, des dépenses faites sur les appropriations votées par le Congrès et de la situation des crédits, de l'état présent et de l'ensemble des améliorations réalisées dans chacune des rivières, dans chacun des chenaux et des ports sur lesquels le Congrès a étendu sa sollicitude, des résultats des études et reconnaissances préliminaires effectuées conformément aux instructions du Congrès.

Il contient des renseignements descriptifs et statistiques détaillés sur toutes les voies navigables et sur tous les ports qui font l'objet de travaux d'amélioration, ou pour lesquels des travaux d'amélioration sont demandés. Il signale les avantages économiques qui sont résultés ou qui peuvent résulter de ces améliorations. Il indique les travaux qui peuvent être utilement engagés pendant le cours de la prochaine année fiscale, les dépenses qui seraient nécessaires pour l'exécution de ces travaux, les crédits à ouvrir et les études nouvelles qu'il convient d'entreprendre. Il donne enfin au Congrès toutes les informations dont la production périodique est exigée par les lois antérieures, sur la composition et la répartition du personnel dirigeant attaché aux études et aux travaux, sur les mesures prises pendant l'année en exécution de certaines décisions législatives, notamment en ce qui concerne la construction de ponts sur les eaux navigables, les obstacles à la navigation existant dans ces eaux, les dommages causés aux ouvrages construits par les Etats-Unis dans l'intérêt de la navigation, l'établissement d'alignements de voirie (*harbor lines*) dans les ports, les travaux hydrographiques effectués dans les grands lacs (1).

(1) Le rapport annuel du Chef des Ingénieurs est à peu près ce que

Le *River and Harbor Act* est avant tout une loi financière contenant l'énumération des appropriations ou crédits mis à la disposition du secrétariat de la Guerre *sur les fonds du Trésor qui n'ont pas reçu d'autre affectation, pour être dépensés, sous sa direction et sous la surveillance (supervision) du Chef des Ingénieurs, à la construction, à l'achèvement, à la réparation et à l'entretien des travaux publics* qui y sont explicitement désignés.

Dans le plus grand nombre des cas, l'acte désigne chaque voie navigable, en indiquant simplement le chiffre de *l'appropriation* qui lui est attribuée. Mais il stipule encore assez fréquemment certaines conditions auxquelles l'emploi des fonds sera subordonné ; il précise parfois la répartition d'un même crédit en plusieurs parties correspondant aux différentes sections ou aux divers ouvrages de la voie navigable ; il indique, lorsque le législateur croit devoir le faire, l'emplacement et la nature des travaux d'amélioration qui doivent être exécutés et vise au besoin les projets auxquels les ingénieurs devront se conformer. Il spécifie, quand il y a lieu, ainsi que le prescrivent les dispositions législatives en vigueur, le droit d'acquérir à l'amiable ou par voie d'expropriation les terrains dont l'occupation par les États-Unis est nécessaire pour la construction de certains ouvrages, et il indique alors les formes qui doivent être suivies pour la fixation du prix d'achat ou pour la procédure d'expropriation.

La désignation des travaux et des appropriations qui s'y rapportent, est complétée par celle des études préliminaires et des opérations topographiques et hydrographiques correspondant aux améliorations demandées, et par l'affectation de crédits à ces études et opérations.

En outre de ces dispositions spéciales à chaque ouvrage

serait en France un recueil imprimé des rapports annuels d'inspection pour tous les services du département des Travaux publics concernant la navigation.

et applicables au prochain exercice financier, l'acte des rivières et des ports contient fréquemment des instructions générales auxquelles les services administratifs sont invités à se conformer, et des dispositions législatives d'un caractère permanent qui restent applicables jusqu'à modification ultérieure par le Congrès.

On y trouve notamment des prescriptions relatives à l'exécution des travaux par voie d'entreprise ou de régie et au mode de passation des contrats, qui ont ce caractère législatif général. Il en est de même des mesures concernant la police des voies navigables et relatives à la conservation des profondeurs, à l'interdiction d'obstruer les passes et d'endommager les ouvrages, à l'enlèvement des épaves, à la construction des ponts, etc.

C'est par disposition insérée dans le *River and Harbor Act* que le Congrès a prescrit la suppression de toute taxe de péage sur les canaux et rivières canalisées dépendant des Etats-Unis (1882 et 1884), et décidé, comme conséquence de cette mesure, que les frais d'entretien et d'exploitation de ces voies navigables seraient imputés désormais sur une appropriation indéfinie, ou plus exactement qu'ils seraient payés, sans appropriation spéciale, en vertu de réquisitions du Secrétaire de la Guerre.

Budget des rivières et des ports. — Appropriations spécifiques ou générales, déterminées ou indéterminées. — L'allocation annuelle de crédits pour l'exécution des travaux d'amélioration des rivières et des ports n'existe en réalité que depuis 1824. Ces crédits sont demeurés assez restreints et très irrégulièrement répartis jusqu'en 1866, année qui suivit la clôture de la guerre de la Sécession.

Depuis 1866, le budget des rivières et des ports s'est accru rapidement. De 1866 à 1882, le *River and Harbor Act* est voté annuellement et les appropriations passent progressivement de 20 millions de francs environ à près de

100 millions. A mesure que ce budget prend de l'importance, il provoque des discussions plus vives et plus prolongées dans les comités et devant les deux Chambres. L'examen du *bill* par la Chambre des Représentants et par le Sénat se prolonge tellement qu'il n'est plus possible d'en obtenir le vote pendant la courte durée de la seconde session de chaque Congrès. Il en résulte que le budget principal des travaux d'amélioration des rivières et des ports compris dans le *River and Harbor Act* n'est plus voté, depuis 1882, que tous les deux ans, pendant la première session de chaque Congrès (années de millésime pair). Les prévisions de dépenses sont établies en conséquence, et les travaux sont habituellement conduits de manière à répartir sur deux campagnes l'emploi des crédits accordés (1).

(1) Par un acte désigné sous le titre : *Acte pour l'ouverture des crédits relatifs à certaines dépenses civiles* (*the Sundry Civil Act*), le Congrès pourvoit assez fréquemment aujourd'hui à l'insuffisance des allocations comprises dans l'acte périodique des rivières et des ports, notamment en ce qui concerne les travaux importants qui ont fait l'objet de contrats généraux, passés en vertu de l'acte de 1892 cité plus loin (page 256).

On y trouve de nombreuses et importantes affectations budgétaires, lesquelles dépassent parfois le montant des allocations de l'acte spécial des rivières et des ports. On peut citer notamment les actes du 3 mars 1893, comprenant des appropriations multiples pour travaux de navigation, dont le total dépassait 70 millions de francs; du 18 août 1894, comprenant une série de dépenses de même nature, dont le total est supérieur à 40 millions; du 2 mars 1895, comprenant des crédits dont le total approche de 60 millions; du 4 juin 1897; du 1^{er} juillet 1898; du 3 mars 1899 (ce dernier voté le même jour que l'acte régulier des rivières et des ports).

Il résulte de ces diverses lois que les appropriations budgétaires annuelles pour les travaux de navigation ont atteint les chiffres suivants depuis 1888 :

* 1888-1889.	116,468,000 francs
1889-1890.	0 »
* 1890-1891.	130 709,000 »
1891-1892.	15,346,000 »
* 1892-1893.	114 755,000 »
1893-1894.	73,664,000 »
* 1894-1895.	104,225,000 »

Pendant très longtemps, presque toutes les dépenses relatives aux rivières et aux ports firent l'objet d'*appropriations* distinctes, *spécifiques*, explicitement formulées, soit dans le *River and Harbor Act*, soit dans les actes particuliers relatifs à certains travaux.

Exceptionnellement, certains crédits mis à la disposition du Secrétaire de la Guerre étaient ouverts sous une forme plus générale, s'appliquant à un ensemble d'ouvrages entre lesquels la répartition des fonds pouvait être faite, soit par le Secrétaire de la Guerre ou par le Chef des Ingénieurs, soit par certaines commissions comme celles du Mississippi et du Missouri. Aucune distinction n'était faite entre les dépenses relatives à l'amélioration et les dépenses relatives à l'entretien.

Les mêmes usages sont encore conservés dans la majorité des cas. Cependant, lorsque les Etats-Unis prirent la charge de certains canaux à écluses, comme ceux de Louisville et Portland (1874) et Sault de Sainte-Marie (1880), on dut reconnaître la nécessité d'assurer la disponibilité constante des ressources nécessaires à l'entretien et au fonctionnement continu de ces voies navigables artificielles, qui comportaient d'importants ouvrages d'art et un service permanent d'exploitation.

Les actes du Congrès qui firent passer sous l'autorité des Etats-Unis les canaux mentionnés ci-dessus, stipulèrent que

1895-1896.	59,551,000	»
* 1896-1897.	82,910 000	»
1897-1898.	100,185,000	»
1898-1899.	75 361,000	»
* 1899-1900.	130,530,000	»
1900-1901.	84,113,000	»

On a indiqué par un astérisque les années pendant lesquelles le *River and Harbor Act* a été voté (1888, 1890, 1892, 1894, 1896, 1899). On remarquera que, probablement par suite de la guerre contre l'Espagne, le 55^e Congrès n'a voté l'acte des rivières et des ports qu'à la fin de sa dernière session, le 3 mars 1899, jour de l'expiration de ses pouvoirs.

les taxes de péage seraient désormais limitées au strict nécessaire pour les besoins de l'entretien et de l'exploitation. Les recettes des droits de péage étaient donc spécialement affectées au paiement de ces dépenses.

Mais, en 1882, le Congrès décida la suppression complète et définitive de toute taxe de péage sur les voies navigables des Etats-Unis. Les ressources spéciales dont on vient de parler devaient donc disparaître, au moment même où le Congrès allait augmenter considérablement les dépenses de même nature. Déjà le canal de Des Moines, sur le Mississippi, avait été construit par le Gouvernement fédéral, qui avait pris la charge de son exploitation. Le Congrès, d'accord avec différents Etats, étendait successivement son autorité sur plusieurs rivières canalisées, soit par les Etats, soit par des compagnies constituées sous leur autorité ; il ordonnait l'exécution de travaux de canalisation importants ; enfin il prescrivait la construction et l'exploitation en régie de dragues et *snagboats* (1) sur les grandes rivières et notamment sur le Mississippi et l'Ohio.

Le *River and Harbor Act* de 1884 autorisa tout d'abord le Secrétaire de la Guerre à pourvoir au paiement des dépenses relatives à l'entretien et au fonctionnement des écluses des canaux et rivières canalisées au moyen de mandats ou réquisitions sur les fonds du Trésor, dont il serait ultérieurement justifié par le Secrétaire de la Guerre dans son rapport annuel. Plusieurs décisions plus récentes du Congrès ont étendu la même disposition aux ouvrages de même genre exécutés ou acquis par les Etats-Unis depuis cette époque, ainsi qu'à l'entretien et au fonctionnement des réservoirs du Haut Mississippi.

Le *River and Harbor Act* de 1888 l'a étendue à diverses

(1) Engins flottants disposés de manière à effectuer l'arrachage et le débitage des souches et troncs d'arbres (*snags*) ensouillés dans le lit des rivières.

dépenses relatives aux sondages de la passe sud du Mississippi, au jaugeage du Mississippi inférieur et de ses tributaires, au fonctionnement des *snagboats* sur le Mississippi supérieur, à l'enlèvement de *snags*, épaves et autres obstacles à la navigation sur le Mississippi ; toutefois cet acte fixe pour ces dépenses indéterminées une limite maximum annuelle qui ne doit pas être dépassée.

Le *River and Harbor Act* de 1890 appliqua la même méthode au fonctionnement des *snagboats* et à l'enlèvement des épaves sur l'Ohio.

Déjà l'acte du 14 juin 1880 avait autorisé le Secrétaire de la Guerre à procéder également par voie de réquisitions sur le Trésor, pour l'enlèvement d'office des épaves dangereuses à la navigation.

Ces dépenses sur appropriations indéfinies, ou plutôt *indéterminées*, d'abord très restreintes, tendent à augmenter d'année en année, en même temps que le nombre et l'importance des ouvrages d'art construits ou acquis par les Etats-Unis. Pour l'année fiscale 1895, elles s'élevaient à près de 4 millions de francs, savoir :

Entretien et exploitation des canaux et rivières canalisées ⁽¹⁾	2.845.302 francs
Réservoirs du Mississippi supérieur	91.468 »
Dragues et <i>snagboats</i> , enlèvement d'épaves, etc. sur le Mississippi et l'Ohio	780.000 »
Jaugeage du Mississippi inférieur et de ses tributaires	28.600 »
<i>A reporter</i>	3.745.470 »

(1) Rivières : Green et Barren, Coosa, Fox, Great Kanawha, Illinois, Kentucky, Little Kanawha, Monongahela ; écluses de Davis Island sur l'Ohio ; canaux de : Des Moines (Mississippi R.), Louisville et Portland (Ohio R.), Illinois et Mississippi, Keewenaw Bay au lac Supérieur, Saint-Clair's flats, Sturgeon Bay, Sault Sainte-Marie, Muscle Shoals (Tennessee R.).

<i>Report</i>	3.745.470	»
Reconnaissance de la passe sud du Mississippi inférieur	52.000	»
Enlèvement d'épaves dans divers che- naux fluviaux et maritimes. . . .	118.575	»
Total	3.915.945	francs (1)

Quelques règles budgétaires spéciales. — Leur influence sur les conditions d'exécution des travaux. — En raison des circonstances qui ne permettent pas d'obtenir chaque année le vote des crédits destinés aux travaux des rivières et des ports, les règles habituelles relatives à la spécialisation des exercices, établies par la loi, ne sont pas rigoureusement appliquées aux appropriations votées pour cet objet par le Congrès. L'impossibilité de voter le *River and Harbor Act* pendant la courte session a fait admettre d'abord que ces appropriations, quoique votées pour un exercice déterminé, resteraient valables pour la période de deux années qui s'écoulait entre les votes de deux budgets successifs. Il a même été décidé par l'acte du 20 juin 1874 (*River and Harbor Act*) que ces appropriations resteraient à la disposition du département de la Guerre jusqu'à leur complet épuisement, même après l'expiration du délai de deux années, à moins qu'il n'en soit décidé autrement par le Congrès.

Mais les prescriptions rigoureuses de la loi du 1^{er} mai 1820, qui interdit au Secrétaire de la Guerre de passer aucun contrat, si ce n'est en vertu d'une loi spéciale autorisant ce contrat, ou en vertu d'une appropriation égale au montant du dit contrat, prescriptions qui, jusqu'à ces dernières années, ne souffraient pas d'exception (sauf dans le cas des

(1) Pour l'année fiscale terminée au 30 juin 1900, les dépenses relatives aux mêmes objets se sont élevées à 5.636.782 francs. Les dépenses analogues faites pour empêcher les dépôts dans les eaux du port de New-York ont atteint 576.846 francs.

travaux sur appropriations indéfinies), présentaient de sérieux inconvénients pour l'exécution prompte et économique des travaux. Toute adjudication, passée par le département de la Guerre pour l'exécution d'un ouvrage quelconque, était nécessairement limitée aux travaux à faire sur le montant des *appropriations* votées par le Congrès, sans pouvoir en dépasser le chiffre. Pour des ouvrages de longue durée, comme les grands brise-lames des ports, les canaux ou même certaines écluses, dont la dépense totale ne pouvait être couverte par les appropriations d'un budget, les entreprises se succédaient à courts intervalles sur un même chantier ; on perdait toujours, au commencement de chaque période budgétaire, beaucoup de temps en préparation et passation de marchés et en organisation de chantiers. Ceux-ci ne pouvaient être installés avec l'ampleur nécessaire, et fonctionner avec une continuité suffisante pour l'économie du travail.

Ces inconvénients, signalés maintes fois par le Chef des Ingénieurs, ont fini par frapper le Congrès. L'acte du 13 juillet 1892 (*River and Harbor Act*), sans statuer par une disposition générale, a introduit pour certains travaux importants spécialement désignés, une nouvelle méthode consistant à autoriser le Secrétaire de la Guerre à passer des contrats pour l'exécution totale des projets approuvés, sous réserve que les travaux ne seraient engagés qu'au fur et à mesure de l'ouverture des crédits par le Congrès. Les premiers travaux pour lesquels l'acte de 1892 a fait application de cette méthode, comprenaient : la construction du port de refuge de Point-Judith (*Rhode-Island*) ; l'amélioration du port de Charleston (*South-Carolina*), de la partie maritime de la rivière Savannah (*Georgia*), de l'embouchure de la rivière Saint-Johns (*Florida*), du port de Mobile (*Alabama*), du port et de la baie de Humboldt (*California*), de la rivière Hudson (*New-York*), des rivières Mississippi et Missouri ; la construction du canal des Cascades sur la rivière Columbia (*Oregon*) ;

le creusement d'un chenal navigable continu de 20 à 21 pieds de profondeur dans les grands lacs ; la construction du canal Illinois et Mississippi, etc.

Le bénéfice de la même mesure, aussi avantageuse au point de vue financier qu'au point de vue technique, a été étendu successivement par le Congrès à divers autres ouvrages.

Travaux d'amélioration autorisés sous une forme exceptionnelle. — Les indications que l'on a données sur les méthodes suivies par le Congrès pour ordonner les travaux d'amélioration des voies navigables, fluviales ou maritimes, des Etats-Unis et pour en assurer l'exécution, ne seraient pas complètes si l'on ne signalait certaines dispositions législatives qui ont prescrit ou autorisé un mode d'exécution tout différent de celui que le Gouvernement fédéral adopte le plus généralement.

Ce sont, en premier lieu, le contrat forfaitaire passé en 1875 avec le capitaine Eads pour l'amélioration de la passe sud du Mississippi, puis les concessions faites par les actes des 9 août 1888, 12 mai 1890, 9 février 1891, 26 juillet 1892, en vertu desquels diverses compagnies ont été autorisées à entreprendre l'approfondissement des chenaux et des ports de Brazos River, Aransas Pass, Corpus Christi et Padre Island, Port Ropes sur les côtes du Golfe du Mexique. En vertu des actes précités, les compagnies concessionnaires ont été autorisées à exploiter les chenaux et ports améliorés par elles, sous réserve du droit de rachat stipulé en faveur des Etats-Unis.

Observations générales sur la manière dont les travaux sont ordonnés. — On remarquera que l'adoption des projets d'amélioration des rivières et des ports, et l'affectation à ces travaux d'allocations budgétaires ne sont subordonnées dans aucun cas à la consultation officielle préalable des intéressés, ni à l'accomplissement d'aucune formalité préliminaire obli-

gatoire analogue aux enquêtes d'utilité publique prescrites par la loi française, aux enquêtes nautiques et aux conférences mixtes. Aucune forme spéciale n'étant prévue par la Constitution ni par les lois générales, le Congrès statue dans chaque cas en vertu d'une décision souveraine et spontanée, basée sur telles informations qu'il a jugé utile de recueillir, et qui lui ont paru suffisantes pour motiver cette décision.

III. — Services administratifs chargés de l'entretien et de l'amélioration des voies navigables.

Bureau du Chef des Ingénieurs au département de la Guerre. — On a dit plus haut que tous les travaux d'amélioration et d'entretien concernant les eaux navigables des États-Unis étaient exécutés sous l'autorité du département de la Guerre et compris dans les attributions du corps des officiers ingénieurs, dont le chef, résidant à Washington, au ministère de la Guerre, a le grade de général de brigade et porte le titre de Chef des Ingénieurs (*Chief of Engineers*).

L'administration centrale de ce service, à laquelle on pourrait attribuer la dénomination de *Direction générale du Génie et des Voies navigables des États-Unis*, comprend cinq divisions, à la tête desquelles sont placés des officiers du corps des ingénieurs, et dont les attributions se répartissent ainsi :

1^{re} DIVISION. — Fortifications, terrains et bâtiments publics (*public buildings et public grounds*) ; aqueducs pour l'alimentation d'eau de Washington ; routes et ponts dans le parc d'Yellowstone.

2^e DIVISION. — Bataillon du génie ; école et dépôt du génie ; informations et publications professionnelles ; personnel.

3^e DIVISION. — Amélioration des rivières et des ports, et opérations topographiques et hydrographiques qui s'y rapportent ; contrôle de l'établissement des ponts sur les rivières des États-Unis ; enlèvement des épaves et obstacles à la navigation.

4^e Division. — Crédits et budgets ; comptes et dépenses ; contrats ; situations des instruments et du matériel ; formules et imprimés.

5^e Division. — Topographie et hydrographie des grands lacs ; levés et nivellements (*surveys*) ; cartes ; instruments ; réclamations contre les Etats-Unis (*claims*).

Organisation des services locaux. — Ingénieurs de district et ingénieurs divisionnaires. — Le territoire des Etats-Unis est réparti entre 45 à 50 districts d'ingénieurs, chaque district comprenant à la fois les travaux de fortification et les travaux de navigation qui s'exécutent dans la circonscription territoriale correspondante, ainsi que tous autres ouvrages dont l'entretien et l'exploitation relèvent du service du Génie.

A la tête de chaque district est placé un officier du corps des ingénieurs, dont le grade varie de lieutenant à colonel (1). L'autorité du chef de district et la nature de ses fonc-

(1) En 1893, le corps des ingénieurs comprenait en tout 121 officiers, savoir : 1 général, 7 colonels, 13 lieutenants-colonels, 23 majors, 29 capitaines, 26 lieutenants en premier, 10 lieutenants en second, 12 lieutenants en second additionnels *additionnal second lieutenants*.

72 officiers étaient attachés à divers titres au service des ports et rivières, savoir : 1 général, 6 colonels, 9 lieutenants-colonels, 21 majors, 21 capitaines, 19 lieutenants en premier, 5 lieutenants en second.

Parmi ces officiers, 50 remplissaient les fonctions de chefs de district, savoir : 4 colonels, 8 lieutenants-colonels, 18 majors, 19 capitaines, 1 lieutenant en premier.

Un poste de chef de district était occupé par un major en retraite, portant le titre d'agent des Etats-Unis.

Les sept colonels étaient chargés des principales fonctions suivantes :

A. — Ingénieur divisionnaire de la division du Pacifique, membre du *Board of Engineers* pour les travaux de fortification de la même division, chef de district à San-Francisco, membre de plusieurs *boards of engineer officers* ;

B. — Ingénieur divisionnaire de la division du Nord-Est, président du *Board of Engineers*, membre du *Board of Ordnance and Fortification*, de la commission d'examen pour la promotion des officiers ingénieurs, etc. ;

C. — Ingénieur divisionnaire de la division du Sud-Est, chef de district à Baltimore, membre de plusieurs *boards of engineer officers* ;

tions sont d'ailleurs les mêmes, quel que soit son grade, dans chacune des circonscriptions.

Dans les districts les plus importants, l'officier placé à la tête du service (*the local officer in charge*), ordinairement d'un grade supérieur, est assisté d'un ou plusieurs officiers de grade inférieur ou d'ingénieurs civils portant le titre d'*assistant engineers* (1).

Les chefs de district ont sous leurs ordres un personnel plus ou moins nombreux de chefs de section, inspecteurs ou conducteurs de travaux, commis, dessinateurs, opérateurs, etc. Presque tout ce personnel était, avant 1896, recruté arbitraire-

D. — Ingénieur divisionnaire de la division du Sud-Ouest, membre du *board of engineers*, président de la commission du Mississippi, membre de plusieurs *boards of engineer officers* ;

E. — Ingénieur divisionnaire de la division du Nord-Ouest, chef de district à Detroit, chef du service des cartes hydrographiques des grands Lacs, membre de plusieurs *boards of engineer officers* ;

F. — Membre du *board of engineers*, chef de district résidant à New-York, membre de la commission d'examen pour la promotion des officiers ingénieurs et de plusieurs *boards of engineer officers* ;

G. — Chef du service de l'alimentation d'eau de la ville de Washington (district de Columbia), membre du *Lighthouse Board*, etc.

Les fonctions de président de la commission du Missouri étaient remplies par un lieutenant-colonel.

La solde des officiers des divers grades varie avec la durée des services de la manière suivante :

Brigadier général	28.600 francs	
Colonel	de 18.200 à 23.400	pour 20 ans de services et plus
Lieutenant-Colonel	de 15.600 à 20.800	»
Major	de 13.600 à 18.200	»
Capitaine	de 9.360 à 13.104	»
Premier lieutenant	de 7.800 à 10.920	»
Second lieutenant	de 7.180 à 10.192	»

La composition du corps des ingénieurs n'a pas sensiblement changé depuis 1893. L'acte du 5 juillet 1898 fixe le nombre des officiers à 127 : 1 brigadier général, 7 colonels, 14 lieutenants-colonels, 28 majors, 35 capitaines, 30 premiers lieutenants, 12 seconds lieutenants. Mais ce nombre est signalé aujourd'hui comme tout à fait insuffisant, en raison surtout des besoins nouveaux qui se sont manifestés depuis la guerre avec l'Espagne.

(1) Le nombre des ingénieurs civils ainsi employés était de 193 en 1894-1895 et de 158 en 1897-1898.

ment par les chefs de district sous leur responsabilité (1) ; il est aujourd'hui placé sous le régime établi par la loi de réforme du service civil (2), régime assez compliqué, dont l'application n'a pas été sans provoquer d'abord d'assez vives critiques.

Les districts du génie sont répartis en cinq grandes divisions régionales : l'une à l'ouest des Montagnes Rocheuses, désignée sous le nom de division du Pacifique, les quatre autres à l'Est des Montagnes Rocheuses, désignées sous le nom de divisions du Nord-Est, du Nord-Ouest, du Sud-Est et du Sud-Ouest.

Chacune de ces divisions est placée sous le contrôle supérieur de l'un des plus anciens officiers du corps, ayant le grade de colonel ou de lieutenant-colonel, que l'on désigne sous le nom d'ingénieur divisionnaire (*Division Engineer*). Les ingénieurs divisionnaires, qui sont souvent eux-mêmes chargés de la direction complète d'un district, n'exercent en réalité qu'un contrôle technique, conformément aux instructions du Chef des Ingénieurs, sur les projets et travaux d'amélioration compris dans l'étendue de leur division, chaque officier chef de district correspondant directement, dans la plupart des cas, et notamment pour tous les détails de son administration et de sa comptabilité, avec le Chef des Ingénieurs. Les ingénieurs divisionnaires doivent visiter au moins une fois par an les travaux exécutés dans l'étendue de leur division.

Conseil supérieur et commissions ou boards. — Le Chef des Ingénieurs consulte, lorsqu'il le juge utile, sur les questions les plus importantes, un conseil supérieur désigné sous le nom de *Board of Engineers* (3), qui réside à New-York

(1) Il échappait entièrement au régime du patronage.

(2) Voir pages 27 et suivantes.

(3) Les attributions du *Board of Engineers*, sorte de conseil supérieur du génie, concernent plus particulièrement les travaux de fortification et les opérations militaires qui s'y rapportent.

et qui comprend quatre colonels ou officiers supérieurs du corps, auxquels s'adjoignent ceux des ingénieurs divisionnaires qui n'en font pas habituellement partie, pour l'étude des affaires concernant leur division. Le président du *Board* peut en outre, sur les instructions du Chef des Ingénieurs, appeler à en faire partie les officiers chefs de district, pour l'étude des affaires concernant leur district.

Des commissions spéciales ou *boards of engineer officers* sont fréquemment constituées temporairement, soit pour étudier et préparer sur place des projets d'amélioration d'une importance exceptionnelle, soit pour examiner et discuter les principaux projets préparés par les ingénieurs de district, soit pour arrêter le tracé des *harbor lines* dans les ports, etc. Ces commissions temporaires comprennent généralement l'ingénieur chargé du district où les travaux doivent être exécutés et deux ou plusieurs officiers de la même arme étrangers au district. Elles sont organisées, tantôt sur l'ordre du Congrès, tantôt sur l'initiative du Secrétaire de la Guerre ou du Chef des Ingénieurs. Dans le premier cas, le Congrès prescrit, tantôt que les membres seront nommés par le Président des Etats-Unis, tantôt qu'ils seront désignés par le Secrétaire de la Guerre ou par le Chef des Ingénieurs.

Lorsqu'il s'agit des travaux qui préoccupent le plus vivement l'opinion publique, le Congrès prescrit parfois, pour la préparation des projets ou seulement pour leur examen, la formation d'une commission mixte comprenant un ou plusieurs officiers du corps des ingénieurs, auxquels sont adjointes des personnes appartenant à la vie civile, choisies habituellement parmi les ingénieurs civils les plus en renom.

De grandes commissions permanentes ont en outre été instituées par le Congrès, dans le but de centraliser et coordonner les études et la préparation des projets d'amélioration qui portent sur une grande étendue de territoire et qui présentent par ce fait un caractère d'intérêt national. Ce sont notamment :

La commission du Mississippi (*Mississippi River Commission*), créée en 1879 et composée de sept membres nommés par le Président des États-Unis avec l'assentiment du Sénat, savoir : trois officiers supérieurs du corps des ingénieurs, dont l'un, ayant ordinairement le grade de colonel, est désigné pour remplir les fonctions de président, un officier du service géographique et hydrographique du département de la Trésorerie (*Coast and Geodetic Survey*), et trois civils, dont deux au moins doivent être ingénieurs de profession ;

La commission du Missouri (*Missouri River Commission*), créée en 1884 et composée de cinq membres, également nommés par le Président des États-Unis avec l'assentiment du Sénat, savoir : trois officiers du corps des ingénieurs, dont l'un est désigné pour présider la commission, et deux civils dont l'un au moins doit exercer la profession d'ingénieur ;

La commission des débris miniers de Californie (*California Debris Commission*), créée en 1893 et composée de trois officiers du corps des ingénieurs, nommés par le Président des États-Unis avec l'assentiment du Sénat. Cette commission a spécialement pour objet de contrôler l'exploitation hydraulique des mines de Californie, au point de vue des dépôts rejetés dans les cours d'eau affluents des rivières Sacramento et San-Joaquin, et d'empêcher que ces dépôts n'apportent aucun obstacle à la navigation.

Recrutement du corps des ingénieurs. — Les officiers du corps des ingénieurs sont exclusivement recrutés parmi les cadets sortant les premiers chaque année de l'Académie militaire de West-Point (1).

(1) Les élèves ou cadets de l'Académie militaire de West-Point sont répartis entre quatre promotions, la durée des études étant de 4 ans. Le nombre total des cadets, pour les quatre promotions, est actuellement (1901) de 481 savoir : un pour chaque siège au Sénat, un pour chaque district électoral de la Chambre des Représentants du Congrès, un pour

Ces jeunes gens entrent avec le grade de second lieutenant à l'Ecole d'application du génie de Willet's-Point (1). Les cours suivis pendant ce temps sont répartis en cinq divisions, savoir :

1^o Défenses sous-marines, y compris l'application de l'électricité aux torpilles ;

2^o Génie militaire et fortification ;

3^o Photographie militaire avec ses applications à la topographie ;

4^o Astronomie pratique avec ses applications à la topographie ;

5^o Génie civil, y compris les opérations de lever de plan,

chaque Territoire, un pour le District de Columbia et trente pour l'ensemble des Etats-Unis. Le recrutement de l'Académie n'a pas lieu par voie de concours, mais par voie de présentation et d'examen. Chaque membre du Sénat et de la Chambre des Représentants et chaque délégué d'un Territoire ont le droit de présentation pour un cadet ; pour les trente restants, le droit de présentation appartient au Président des Etats-Unis.

Les candidats présentés ne sont admis qu'après avoir satisfait à un examen, dont le programme est peu étendu, afin de faciliter l'admission des candidats provenant des Etats et Territoires de l'Ouest. Les membres du Congrès peuvent, à leur tour de présentation, présenter un candidat *alternatif*, qui n'est admis à subir l'examen que dans le cas d'insuccès du premier candidat. Le Président n'use généralement de son droit de présentation qu'en faveur des fils d'officiers de l'armée.

L'âge des candidats doit être compris entre 17 et 23 ans ; ils doivent être physiquement aptes au service militaire.

L'examen d'admission porte sur la lecture, l'écriture, l'orthographe, l'arithmétique, la grammaire, la géographie et l'histoire des Etats-Unis.

L'enseignement de l'Académie porte sur les matières suivantes : mathématiques, langues française et espagnole, philosophie naturelle et expérimentale, chimie, minéralogie, géologie, électricité, histoire, droit international, constitutionnel et militaire, dessin, génie civil et militaire, science et art de la guerre, manœuvre des différentes armes.

Les cadets qui ont satisfait aux épreuves de sortie sont admis comme officiers dans les différents corps de l'armée. Les premiers classés peuvent seuls entrer dans le corps des ingénieurs.

(1) L'entrée à l'école de Willet's Point est actuellement précédée d'un stage d'un an dans un district avec les fonctions d'*assistant engineer*.

nivellement et sondages, et les travaux d'amélioration des ports et rivières.

A cette instruction technique se joint la pratique du service militaire, du commandement et de l'administration des troupes.

Attributions des officiers chefs de district. — Les officiers placés à la tête d'un district de voies navigables sont chargés, sous la direction du Chef des Ingénieurs, et conformément aux ordres du Congrès, de toutes les opérations préliminaires sur le terrain : levés de plans, nivellements et sondages, qu'exige l'étude des améliorations éventuelles des eaux navigables de leur circonscription ; de la préparation et de la rédaction des avant-projets et projets, et de l'exécution des travaux. Ils passent, comme représentants du département de la Guerre, et sous réserve de l'approbation par ce département, les marchés relatifs aux travaux, fournitures et mains-d'œuvre concernant les ouvrages dont ils ont la charge.

Ils se conforment dans ces différentes fonctions aux dispositions législatives générales ou spéciales, votées par le Congrès, aux règlements édictés par le Secrétaire de la Guerre (1) et aux instructions qui leur sont adressées par le Chef des Ingénieurs.

Les règlements généraux de l'armée et les règlements spéciaux au corps des ingénieurs déterminent avec beaucoup de précision leurs attributions et leurs méthodes de travail. On signalera ci-après les prescriptions les plus importantes de ces règlements concernant le service des voies navigables.

(1) Ces règlements sont, tantôt des règlements généraux applicables à toute l'armée (*Army Regulations* — A.R.), tantôt des règlements spéciaux concernant le service du corps des ingénieurs (*Engineer Regulations*. — E.R.)

VI. — Mesures préparatoires précédant l'exécution des travaux.

Etudes préliminaires. — Avant-projets et projets. — Lorsque le Congrès a compris une voie navigable sur la liste des rivières ou des ports dont l'amélioration est demandée et pour lesquels il y a lieu de procéder à un examen préalable, le Chef des Ingénieurs invite l'officier chef de district à donner son avis, après une première information sommaire, sur l'utilité et la convenance des travaux d'amélioration.

Si l'officier conclut dans un sens favorable (1), il joint à son rapport une évaluation des dépenses nécessaires pour les opérations à effectuer sur le terrain et pour les études relatives à la préparation d'un avant-projet. Le Chef des Ingénieurs lui assigne pour cet objet, s'il y a lieu, un premier crédit prélevé sur les sommes votées par le Congrès en vue des reconnaissances et levés de plans (*examinations and surveys*).

Les résultats des opérations sur le terrain, les plans et profils, et les évaluations de l'avant-projet sont adressés par l'officier du district au Chef des Ingénieurs, et le Secrétaire de la Guerre les soumet, avec les propositions de celui-ci, au Congrès, dans son rapport annuel, à moins que l'importance ou l'urgence de l'affaire ne motive un rapport spécial.

Si le Congrès, adoptant l'avant-projet, inscrit dans le *River and Harbor Act* une première appropriation pour exécuter ou du moins pour commencer les travaux, le Secrétaire de la Guerre est autorisé *ipso facto* à faire préparer les projets définitifs et à prendre les mesures d'exécution, en tenant compte à la fois des dispositions approuvées, si ces dispositions sont visées par la loi, et du chiffre du crédit ouvert.

Le Chef des Ingénieurs invite alors le chef de district à produire dans le plus bref délai un projet d'ensemble, s'il y

(1) Lorsque ce premier avis est défavorable, il n'est généralement donné aucune suite à l'amélioration proposée.

a lieu, et en tout cas un projet définitif partiel pour l'utilisation de l'appropriation inscrite au budget ; il l'invite en même temps à formuler ses propositions relativement au mode d'exécution des travaux pour lesquels les fonds sont assurés.

Les projets définitifs ayant été approuvés par le Secrétaire de la Guerre ou par le Chef des Ingénieurs, les travaux doivent être exécutés sans aucune modification, à moins d'autorisation expresse du département.

On a déjà dit que, pour les travaux très importants ou très discutés, une instruction administrative ou technique plus complète était parfois ordonnée par le Congrès.

Acquisitions et occupations de terrains pour l'exécution des travaux. — Dans le plus grand nombre des cas, les travaux s'exécutent dans l'étendue même des eaux navigables sur lesquelles le Gouvernement fédéral exerce son autorité souveraine et imprescriptible. Les dépenses à faire pour l'exécution des travaux, quelles que soient les modifications du lit, et quels que soient les droits de propriété que la loi de l'Etat reconnaisse aux riverains sur le lit, se rapportent alors uniquement aux fournitures de matériaux et à la main-d'œuvre, services auxquels il est pourvu en régie ou par marchés d'entreprises. Aucune indemnité n'est due aux propriétaires assujettis à la servitude de navigation.

Mais, dans certains cas, les travaux d'amélioration ne peuvent être réalisés sans pénétrer sur la propriété privée en dehors des limites des eaux navigables, ou même sans en prendre possession complète et définitive.

Le Gouvernement fédéral, à défaut d'entente pour une occupation ou pour une cession amiable, dispose alors du droit d'*eminent domain* ou droit d'expropriation reconnu par la *common law* à l'autorité souveraine. Le cinquième amendement à la Constitution fédérale formule la règle fondamentale de l'exercice de ce droit, lorsqu'il interdit de prendre la

propriété privée pour un usage public sans procédure régulière et sans paiement d'une juste indemnité.

D'après la jurisprudence la plus habituelle aux Etats-Unis, il faut entendre par *propriété privée*, non la chose possédée, mais tout droit ou intérêt, susceptible d'évaluation et reconnu par la loi, qui concourt à déterminer le prix intégral de la chose, et dont le détenteur ne peut être privé dans l'intérêt public sans une diminution de la valeur de ses biens ou de sa fortune.

L'expropriation territoriale ne comporte donc pas nécessairement, ainsi que le veut la loi française, la prise de possession complète des terrains expropriés avec tous les droits qui s'y rapportent. Il est au contraire de principe général que le droit d'*eminent domain* ne s'exerce, à moins de dispositions législatives formelles, que dans la mesure où il est rigoureusement nécessaire à l'usage public en vue duquel l'expropriation a lieu. C'est ainsi que, pour la construction d'une voie publique, l'expropriation ne porte, à moins de dispositions différentes et explicites de la loi, que sur le droit de passage (*right of way*), le propriétaire primitif conservant, avec le titre de propriété sur le fonds, la jouissance de tous les droits compatibles avec la destination attribuée à la voie publique. Si cette voie vient à être détournée de son usage par suite d'une déviation, d'une rectification ou d'un abandon définitif, la jouissance complète du sol revient à l'ancien propriétaire.

Lorsque l'expropriation doit avoir uniquement pour objet l'amélioration du chenal navigable proprement dit au moyen d'une rectification de berge, ou l'ouverture d'un nouveau lit suivant un tracé artificiel passant sur les propriétés privées, elle comporte uniquement l'acquisition du droit de passage et du droit de modifier le relief et la forme du sol de manière à l'approprier à la destination nouvelle qui lui est donnée.

Lorsqu'il s'agit au contraire d'édifier des écluses, barrages, maisons éclusières et autres ouvrages dont la construction et l'exploitation supposent une jouissance exclusive et complète

sur le terrain occupé (1), l'expropriation comporte nécessairement la cession du titre de propriété et de tous les droits qui se rattachent au sol, droits qui peuvent être répartis entre plusieurs propriétaires, tels que : servitudes, usufruit, nue propriété, etc.

Le Congrès n'a pas cru devoir établir une législation spéciale pour réglementer l'exercice du droit d'expropriation par les Etats-Unis ; mais il a posé certaines règles auxquelles les services publics doivent se conformer pour l'acquisition ou l'occupation des terrains nécessaires à l'exécution des travaux publics.

L'acte du 1^{er} Mai 1820 (sec. 7) dispose que :

Aucun terrain ne sera acheté pour le compte des Etats-Unis, si ce n'est en vertu d'une loi qui autorise cette acquisition.

Une résolution commune des deux Chambres, en date du 11 septembre 1841, a d'ailleurs établi les règles suivantes qui ne doivent jamais être perdues de vue par l'autorité exécutive :

SECT. I. — Il est du devoir de l'Attorney Général des Etats-Unis de vérifier les titres de propriété de tous les terrains ou emplacements qui ont été acquis par les Etats-Unis dans le but d'y construire des dépôts d'armes, arsenaux, forts, ouvrages de fortification, chantiers de constructions navales, bureaux de douanes, phares et autres édifices publics de quelque nature qu'ils soient, et de faire connaître dans chaque cas, par un

(1) Il a été reconnu que le Gouvernement des Etats-Unis avait fréquemment exécuté dans les eaux navigables des jetées, épis, barrages, brise lames reposant sur le fond dont la propriété est attribuée par la législature d'Etat, soit aux riverains, soit à l'Etat, sans qu'il y ait eu ni expropriation des particuliers, ni cession de juridiction réclamée de l'Etat. Dans ce cas, le titre de propriété du riverain subsiste, alors même qu'il n'a plus aucune jouissance actuelle du sol recouvert par l'ouvrage que les Etats-Unis ont exécuté, légitimement d'ailleurs, dans les eaux navigables. Le droit du riverain reste alors à l'état de droit de jouissance éventuelle, pour le cas où l'ouvrage viendrait à disparaître ou à être détourné de sa destination.

rapport au Président des Etats-Unis, son opinion sur la validité de ces titres.

.

SECT. III. — Aucune partie des fonds publics ne devra être dépensée sur un emplacement ou un terrain acquis désormais par les Etats-Unis pour les objets indiqués ci-dessus, jusqu'à ce que l'Attorney Général ait donné une opinion favorable sur la validité du titre et jusqu'à ce que le consentement de la législature de l'Etat dans lequel se trouve ce terrain ou emplacement, ait été donné à cette acquisition (1).

SECT. IV. — Les Secrétaires des divers départements exécutifs, sous l'autorité desquels des terrains peuvent avoir été acquis pour les objets désignés ci-dessus, sans que les Etats-Unis possèdent juridiction sur les dits terrains, devront s'adresser aux législatures des Etats dans lesquels ces terrains sont situés, pour obtenir la cession de juridiction et, en cas de refus, ils en rendront compte au Congrès, lors de la prochaine session.

Il résulte de ces textes que, pour rendre légale l'acquisition des terrains nécessaires à l'exécution des ouvrages pu-

(1) Cette recommandation est faite en conformité des termes suivants de l'Art. I^{er}, sect. 8, § 16 de la Constitution : *Le Congrès aura le pouvoir... d'exercer sa législation exclusive dans tous les cas sur tel district ne dépassant pas dix milles de côté qui, par le fait d'une cession des Etats intéressés et de l'acceptation du Congrès, deviendrait le siège du Gouvernement des Etats-Unis... et d'exercer une autorité semblable sur tous les lieux acquis, avec le consentement de la législature de l'Etat où ils sont situés, pour la construction de forts, de magasins, d'arsenaux, de chantiers de construction et autres édifices nécessaires.*

Il peut être satisfait d'une manière suffisante à la condition de cession de juridiction exigée par le Congrès, soit par une déclaration explicite de la législature de l'Etat concédant formellement la juridiction aux Etats-Unis, soit par un acte de la législature donnant son consentement à l'acquisition des terrains par les Etats-Unis en vue de l'usage auquel ils sont destinés.

Les actes de cette espèce réservent généralement à l'Etat un droit de juridiction concurrente sur les terrains acquis par les Etats-Unis, pour ce qui concerne les actions civiles et criminelles contre les personnes pouvant surgir sous l'empire de la loi de l'Etat. Cette réserve n'est pas considérée comme contraire aux intentions de la Constitution et de la loi fédérales.

blics fédéraux, il ne suffit pas que le Congrès ait autorisé les travaux et voté des fonds pour leur exécution ; il faut que les termes de la loi aient nettement indiqué l'intention et l'autorisation d'acquérir ces terrains, et il faut que la cession de juridiction sur les dits terrains ait été consentie par l'Etat.

En principe, le mode d'acquisition lui-même doit être déterminé par les termes de l'acte législatif ou résulter de ces termes comme conséquence nécessaire. L'autorisation d'acquérir à l'amiable et par voie de contrat ne comporte pas le droit d'exproprier, et réciproquement l'autorisation d'exproprier, sous condition d'accomplir toutes les formalités de la procédure légale, n'entraîne pas le droit de traiter à l'amiable (1).

Pendant longtemps, les actes du Congrès, à défaut de toute règle générale, ont déterminé dans chaque cas particulier comment il serait procédé à l'acquisition des terrains ou droits de propriété nécessaires pour l'amélioration des ports et rivières. Le plus souvent ils spécifiaient, dans le cas d'expropriation, que la procédure serait conforme à celle que prescrit dans des cas analogues la législation de l'Etat où l'expropriation doit avoir lieu (2). Dans bien des cas, pour éviter la procédure et les aléas d'une expropriation, le Con-

(1) Le département de la Guerre n'a pas le droit d'acheter autrement que par expropriation les terrains nécessaires à l'amélioration des rivières Fox et Wisconsin, l'expropriation étant seule visée par l'acte du 3 mars 1875 y relatif (Avis de l'Attorney Général des Etats-Unis, du 11 août 1879).

(2) Le Gouvernement fédéral, respectant l'autorité souveraine des Etats en matière de droit privé, n'use de son pouvoir d'*eminent domain* qu'en se conformant le plus possible à la législation des Etats relative à la propriété. Aussi n'a-t-il statué d'une manière complète sur les formes à suivre pour la procédure d'expropriation, que dans les espèces intéressantes, soit le district de Columbia placé directement et complètement sous son autorité, soit les territoires non encore organisés en Etats (Expropriations concernant le réseau des routes et chemins du district de Columbia, et les lignes de chemin de fer transcontinentales, dites *Pacific lines*, etc.).

grès n'autorisait qu'une acquisition amiable, en spécifiant un prix maximum ou stipulant que les conditions débattues devaient être soumises à sa ratification.

Un acte du 24 avril 1888 (1) a déterminé, une fois pour toutes, les pouvoirs délégués au Secrétaire de la Guerre, et la procédure à suivre pour l'acquisition des terrains nécessaires à l'exécution des ouvrages d'amélioration des rivières et des ports. Le même acte a comblé une lacune importante de la législation en statuant sur la question des droits de passage et d'extraction des matériaux ; il contient les dispositions suivantes :

Le Secrétaire de la Guerre peut ordonner l'introduction de procédures au nom des Etats Unis, devant toute cour compétente, pour l'acquisition, par voie d'expropriation, de tous terrains, droits de passage ou matériaux nécessaires à l'entretien, à l'exploitation ou à la construction des ouvrages concernant l'amélioration des rivières et des ports qui ont été l'objet d'une dotation législative.

Ces procédures devront être suivies conformément aux lois relatives à l'expropriation, en vigueur dans les Etats où elles auront été introduites.

Lorsque le possesseur de ces terrains, droits de passage ou matériaux, fixera un prix qui, dans l'opinion du Secrétaire de la Guerre, sera raisonnable, l'acquisition pourra être faite par voie amiable, sans autre délai.

Le Secrétaire de la Guerre est en outre autorisé à accepter la cession gratuite des terrains ou matériaux nécessaires pour l'exécution ou l'entretien de tels ouvrages.

Enfin les dispositions générales suivantes de l'acte du 1^{er} août 1888, relatif au département de la Trésorerie, sont applicables aux acquisitions de terrains à faire pour le compte des Etats-Unis par l'entremise du département de la Guerre.

(1) Cet acte est intitulé : *Un acte pour faciliter l'exécution des travaux projetés pour l'amélioration des rivières et des ports.*

Toutes les fois que le Secrétaire de la Trésorerie ou un autre fonctionnaire du Gouvernement a été ou sera autorisé à acquérir une propriété immobilière (*real estate*) pour la construction d'un bâtiment public ou pour un autre usage public, il sera et il est par les présentes autorisé à l'acquérir pour les États-Unis par expropriation, suivant procédure judiciaire, lorsque dans son opinion il est avantageux pour le Gouvernement de procéder ainsi.

La cour de circuit ou de district, dans la circonscription judiciaire de laquelle cette propriété est située, aura juridiction pour cette procédure d'expropriation. L'Attorney Général des États-Unis devra, sur la demande du Secrétaire de la Trésorerie ou de tel autre fonctionnaire visé par le présent acte, introduire la procédure d'expropriation dans le délai de 30 jours qui suivra la réception de la requête au département de la Justice.

Les formes et les détails de procédure, dans les affaires engagées en vertu de cet acte, devront, autant que possible, se rapprocher des formes et détails de procédure en vigueur pour les causes de même nature devant les *courts of record* de l'État où siègeront les cours de circuit ou de district, nonobstant toutes règles contraires en usage dans ces dernières cours.

On fera remarquer ici que, si les travaux les plus importants sont ordonnés par le Congrès sans l'accomplissement préalable d'aucune formalité analogue à celles qui précèdent en France la déclaration d'utilité publique, l'application des règles de la procédure d'expropriation établies par la législation des États conduit fréquemment à remplir certaines formalités d'instruction comparables aux enquêtes parcellaires, avant la fixation de l'indemnité, sur laquelle il est statué tantôt par un jury, tantôt par des commissaires, etc. En aucun cas, le tracé général et les dispositions techniques des ouvrages ne peuvent donner lieu à discussion au cours de la procédure d'expropriation.

Le cadre restreint de cette étude ne permet d'entrer dans aucune explication au sujet de cette procédure, qui varie beaucoup dans les 45 États de l'Union, et qui, souvent,

donne lieu, pour un même Etat, à des dispositions législatives très différentes, suivant l'objet en vue duquel le droit d'*eminent domain* est exercé (routes et chemins, canaux, chemins de fer, etc.).

V. — Mode d'exécution des travaux. — Régie. — Achats directs.
— Contrats de gré à gré ou par adjudication.

Principales dispositions législatives. — Les dispositions législatives autrefois en vigueur prescrivaient de procéder à l'exécution des travaux publics par voie de contrats ou d'entreprises adjudgées publiquement à la suite d'un avis publié quelque temps à l'avance, toutes les fois que les nécessités ou les convenances des services publics n'exigeaient pas absolument, pour cause d'urgence ou pour quelque autre motif, l'achat immédiat et direct des matériaux dans le commerce (*purchase in open market*) ou l'exécution des mains-d'œuvre en régie (*hired labor*) (1).

Mais les dispositions insérées dans les actes récents relatifs aux travaux des rivières et des ports, sont moins strictes et laissent une grande latitude au Secrétaire de la Guerre sur le choix des méthodes d'exécution.

L'acte du 11 août 1888 (2) autorise le Secrétaire de la Guerre, pour tous les travaux d'amélioration des rivières et des ports autres que les levés de plans, jaugeages et études préliminaires (3), à procéder *par voie de contrat ou autrement*, suivant ce qui sera le plus économique et le plus avantageux pour le Gouvernement.

Les contrats doivent être passés par adjudication, après un avis préalable auquel il a été donné une publicité suffisante, dans la forme prescrite par le Secrétaire de la Guerre. L'ad-

(1) Actes des 2 mars 1861, 22 juin 1874 (Statuts Révisés. — R.S. 3709).

(2) *River and Harbor Act*, sect. 3.

(3) Ces travaux s'exécutent toujours en régie.

judication est prononcée en faveur du soumissionnaire solvable qui a consenti les prix les plus bas en fournissant les garanties exigées par le Secrétaire de la Guerre.

Le lieu et la date fixés pour l'adjudication sont annoncés aux intéressés, qui sont invités à assister à l'ouverture des soumissions. Inscription est faite de toutes les soumissions déposées, et il est dressé procès-verbal des opérations de l'adjudication (1).

Le Secrétaire de la Guerre est autorisé à prescrire les règles à observer dans la préparation, la remise et l'ouverture des soumissions pour tout contrat concernant son département (2).

Il peut exiger que chaque soumission soit accompagnée d'une déclaration écrite et signée par une ou plusieurs personnes solvables (*guarantors*), lesquelles se portent garantes que le soumissionnaire, si ses offres sont acceptées, passera le contrat définitif quand il en sera requis par le Secrétaire de la Guerre, et souscrira, comme gage de l'exécution du contrat, un acte de cautionnement pénal, garanti lui-même par des cautions (*sureties*) suffisantes (3).

Si, après acceptation d'une soumission et notification de cette acceptation, le soumissionnaire néglige ou refuse de passer le contrat dans les délais qui lui sont impartis, ou de souscrire l'obligation prescrite, le Secrétaire de la Guerre ou l'officier délégué est en droit de contracter avec un autre entrepreneur pour les fournitures ou les services qui ont fait l'objet de la soumission. La différence entre le montant du nouveau marché et celui qui résulte de la soumission primitive est mise à la charge du premier soumissionnaire et des personnes dont il a produit la garantie (*guarantors*); elle peut être immédiatement recouvrée par les États-Unis, au moyen d'une *action of debt* (4).

(1) Acte du 31 janvier 1868.

(2) Acte du 10 avril 1878.

(3) Acte du 3 mars 1883.

(4) Acte du 3 mars 1883.

Dans toute adjudication faite par le département de la Guerre, le Secrétaire de la Guerre peut rejeter, s'il le juge convenable, toutes les offres qui auront été faites et ouvrir un nouveau concours (1).

Il est interdit aux membres du Congrès et aux délégués des Territoires de prendre un intérêt direct ou indirect dans les contrats passés pour le compte des Etats-Unis (2).

Toute rétrocession de contrat est interdite et peut entraîner l'annulation du contrat, au gré du Gouvernement (3).

Dans tout contrat de fourniture de matériaux pour les travaux publics, un droit de préférence, à conditions égales de prix et de qualité, est réservé aux matériaux de production nationale, toutes mains-d'œuvre y relatives devant être effectuées dans l'étendue du territoire placé sous l'autorité des Etats-Unis (4).

Tout entrepreneur travaillant pour le compte des Etats-Unis est tenu, comme le Gouvernement lui-même, de limiter à huit heures la durée du travail journalier des ouvriers qu'il emploie (5).

Copie des contrats passés en vertu d'une loi et susceptibles d'engager les ressources publiques doit être adressée à l'Auditeur compétent du département de la Trésorerie (6).

Copie des contrats et des documents annexés est adressée au *Return's Office* du département de l'Intérieur (7).

Principales dispositions réglementaires. — Les prescrip-

(1) Acte du 13 juillet 1892.

(2) Actes divers : R.S., 3739, 3740.

(3) Acte du 17 juillet 1862 ; R.S., 3737.

(4) Acte du 3 mars 1875.

(5) D'après l'acte du 1^{er} avril 1892, il est interdit aux officiers et entrepreneurs d'exiger ou de permettre un travail journalier de plus de huit heures, sauf dans les cas exceptionnels. La violation de cette clause rend passible d'une amende qui peut atteindre 1.000 dollars (5.200 francs) et d'un emprisonnement qui peut être de six mois.

(6) R. S., 3743.

(7) R. S., 3744, 3745.

tions législatives concernant le mode d'exécution des travaux et les contrats de fournitures ou d'entreprises auxquels ils donnent lieu, sont complétées et précisées par les règlements du département de la Guerre, dont les uns s'appliquent à tous les services de l'armée (1), tandis que les autres sont particuliers au service des Ingénieurs (2).

A. — *Régie*. — On a vu que le Secrétaire de la Guerre était d'une manière générale autorisé par les lois actuellement en vigueur (acte du 11 août 1888) à faire exécuter les travaux en régie, c'est-à-dire au moyen d'ouvriers payés directement à la journée, lorsque ce mode de travail est jugé par lui plus avantageux aux intérêts des Etats-Unis. L'exécution en régie doit être justifiée par les officiers-ingénieurs chargés des travaux ; elle doit faire l'objet d'une autorisation du département, autorisation qui a toujours un caractère exceptionnel.

En vertu de l'article 16 du règlement du corps des ingénieurs, l'autorisation préalable du Chef des Ingénieurs est nécessaire : pour la construction des quais et appontements provisoires et des bâtiments reconnus nécessaires au cours des travaux ; pour l'achat des instruments de lever de plans, de nivellement et de sondages, des livres techniques, des plans et cartes, des médicaments ; pour les frais de transport des brigades topographiques ; pour la location et l'ameublement des bureaux, l'achat ou la location des navires ou bateaux. La demande d'autorisation doit donner l'évaluation de la dépense probable.

Une autorisation préalable est également nécessaire : pour toute réparation importante aux quais ou appontements, aux bâtiments, navires et bateaux dépendant du service ; pour l'emploi et pour la fixation des salaires des ingénieurs auxiliaires, des agents scientifiques, des médecins, inspecteurs,

(1) *Army Regulations* (A.R.).

(2) *Engineer Regulations* (E.R.).

dessinateurs, commis, expéditionnaires, surveillants, capitaines de bateaux à vapeur, lieutenants et pilotes. Lorsque, par suite de circonstances imprévues, l'autorisation préalable n'a pu être obtenue, l'approbation peut être donnée après coup par le Chef des Ingénieurs, à sa discrétion. Dans ce cas, l'officier qui a fait l'achat ou ordonné le service, doit, dans son rapport, certifier que les circonstances du travail n'ont pas permis d'attendre l'autorisation préalable (E.R.-16).

B. — Achats directs dans le commerce. — Les règlements du département de la Guerre admettent, conformément à la loi, la dispense du contrat et l'achat direct chez les fournisseurs (*open purchase*) ou l'entente de gré à gré suivant les formes habituelles du commerce, pour tous services autres que les services personnels, dans les cas suivants :

1° Lorsque l'intérêt public exige la livraison immédiate des fournitures ou l'accomplissement immédiat de certains services, sans que l'on puisse disposer du temps nécessaire pour donner un avis préalable ;

2° Quand le montant total des fournitures à faire ne dépasse pas 200 dollars (1.040 francs) ; il est d'ailleurs recommandé de ne pas faire un usage abusif de cette clause en décomposant en lots de moins de 200 dollars une fourniture plus importante ;

3° Quand les prix des objets achetés sont fixes et uniformes et qu'il n'y a pas de concurrence ;

4° Quand il n'a été fait aucune offre à la suite d'un avis d'adjudication ;

5° Quand les offres faites dépassent les prix du marché ou sont inacceptables pour quelque autre cause.

Avant de faire un achat dans le commerce, l'officier doit s'informer, par une enquête auprès des principaux fournisseurs, du prix normal, au cours du jour (A.R.-672).

C. — Adjudications et contrats. — En dehors de ces cas exceptionnels ou spécialement autorisés, il est de règle et de

pratique générale que les fournitures et travaux donnent lieu à des contrats passés par voie d'adjudication. Les principales dispositions réglementaires concernant les adjudications et contrats sont les suivantes :

Tout achat ou contrat doit, lorsque cela est possible, être annoncé à l'avance par un avis donné au public, invitant les intéressés à produire leurs offres sous pli cacheté (A.R.-617).

Cet avis est donné par l'officier chargé du contrat ou de l'achat, ou par tout autre officier délégué par l'autorité compétente ; la publicité est faite, soit par insertion dans les journaux, soit par affichage, soit par l'envoi de lettres circulaires. On doit recourir à l'insertion dans les journaux, lorsque l'officier chargé des dépenses estime que l'importance est suffisante pour justifier ces frais de publicité. Toutefois les insertions dans les journaux ne doivent être faites que sur l'autorisation écrite du Secrétaire de la Guerre (1) (A.R.-595, 596, 597).

Comme règle générale, un délai de 30 jours doit s'écouler entre la date de la première publication de l'avis d'adjudication et la date fixée pour l'ouverture des soumissions. En cas de nécessité, le délai peut être réduit, mais il doit être de dix jours au moins, sauf le cas d'urgence (A. R.-602).

Habituellement les avis d'adjudication sont publiés six fois dans des journaux quotidiens (2) ou quatre fois dans des journaux hebdomadaires.

L'avis d'adjudication fait connaître sommairement l'objet des travaux ; il indique le lieu, la date et l'heure de l'adjudication, l'officier par qui les soumissions seront ouvertes, le

(1) Les publications dans les journaux ont donné lieu à certaines règles arrêtées par le Secrétaire de la Guerre, qui a dressé une liste des journaux ayant adhéré à ces règles, journaux dans lesquels les avertissements officiels peuvent être publiés.

(2) On commence par quatre insertions consécutives et l'on renouvelle l'insertion deux fois immédiatement avant la date fixée pour l'ouverture des soumissions.

lieu où les concurrents peuvent prendre connaissance des spécifications, cartes, plans, dessins et autres renseignements relatifs aux travaux, et où ils peuvent se procurer les formules à employer pour rédiger leurs propositions; il spécifie les garanties exigées et toutes autres indications utiles aux concurrents.

Lorsqu'aucune garantie n'est requise à l'appui de la soumission, le soumissionnaire doit, à la demande de l'officier et avant l'adjudication, justifier qu'il est en état de réaliser les conditions de sa soumission (A.R.-633).

Les officiers chargés de passer les contrats doivent exiger les garanties écrites, prévues par l'acte du 3 mars 1883, toutes les fois que ces garanties leur paraissent nécessaires (A.R.-645).

Le fait qu'une garantie est exigée doit être annoncé aux soumissionnaires par un avis indiquant le montant de la somme dont il doit être justifié par les *guarantors*, ainsi que le temps imparti pour la conclusion du contrat et la production du cautionnement (A.R.-646).

Les soumissions sont rédigées sur des formules imprimées que les concurrents peuvent se procurer chez l'officier chargé de recevoir leurs offres; elles comprennent :

1^o Une copie des instructions aux soumissionnaires (*Instructions to bidders*) (1);

2^o Le texte *in extenso* de la *specification*, c'est-à-dire du cahier des charges spécial aux travaux ou fournitures à adjudger;

3^o La soumission proprement dite (*proposal* ou *bid*), rédigée suivant la formule arrêtée pour la circonstance. Cette soumission, entièrement imprimée, sauf les blancs à remplir par l'entrepreneur, mentionne sommairement les ouvrages, fournitures et services qui en font l'objet; elle vise l'avis d'adjudication et la spécification; elle donne le détail des prix offerts;

(1) Voir ci-après, page 283.

elle contient l'engagement, si la soumission est acceptée, de passer un contrat définitif conforme dans le délai fixé par la spécification ou par l'avis d'adjudication, après que notification sera faite de son acceptation, et de souscrire un cautionnement pénal, qui sera garanti par les cautions requises, pour assurer la fidèle exécution du contrat ; elle est signée par le ou les soumissionnaires ;

4° Une garantie (*guarantee*), si cette garantie est exigée, ce qui est le cas habituel, souscrite par deux personnes solvables (*guarantors*) qui se portent fort pour le soumissionnaire, et s'engagent, en présence de deux témoins qui signent avec elles, dans les conditions prévues par l'acte du 3 mars 1883 cité plus haut (1) ;

5° Une déclaration souscrite par chacun des signataires de la garantie (*justification of the guarantors*), par laquelle ils déclarent sous serment, en présence d'un magistrat ou fonctionnaire ayant qualité pour recevoir le serment en vertu des lois des Etats-Unis ou de l'Etat (2), qu'ils peuvent disposer de la somme de..... fixée par la spécification ou par l'avis d'adjudication. Cette justification, signée par le magistrat ou fonctionnaire qui a reçu le serment, est appuyée d'un certificat délivré par un fonctionnaire des Etats-Unis, affirmant qu'il connaît personnellement les signataires de la garantie et que, à sa connaissance, leur déclaration de solvabilité est conforme à la vérité (3).

Sauf dans les cas exceptionnels où les Etats-Unis exercent leur droit de rejeter toutes les propositions, l'adjudication est prononcée en faveur du soumissionnaire solvable et de bonne

(1) Voir page 275.

(2) Notaires publics, juges de paix, commissaires des cours de circuit (*U. S. Commissioners*), juges des cours de l'Etat ou des Etats-Unis, etc.

(3) Ce certificat peut être signé par un juge de l'une des cours des Etats-Unis, un commissaire de cour de circuit, un *attorney* de district, un assistant trésorier des Etats-Unis, un receveur des douanes, un maître de poste, etc.

foi, satisfaisant à toutes les conditions prescrites et présentant les garanties réglementaires, qui aura fait les offres de prix les plus basses (A.R.-638) (1).

La soumission n'est acceptée définitivement qu'après approbation par le Chef des Ingénieurs, qui peut rejeter toutes les soumissions, si les conditions offertes ne paraissent pas conformes aux intérêts des États-Unis, en raison de l'élévation du prix ou pour toute autre cause.

Lorsqu'une soumission est acceptée, notification en est faite à l'intéressé, qui doit passer un contrat écrit et souscrire le cautionnement exigé, dans le délai fixé, sous peine d'exécution des clauses de la garantie.

Le contrat (2) (*articles of agreement*) est passé suivant les formules réglementaires, dont le soumissionnaire a été admis à prendre connaissance au préalable ; il prévoit les conditions de vérification et de réception des ouvrages, la manière de procéder dans le cas où il serait reconnu nécessaire ou avantageux d'apporter aux dispositions du projet des changements qui soient de nature à modifier le caractère ou la quantité des ouvrages, à augmenter ou diminuer le coût des travaux.

Au contrat sont joints la copie ou l'extrait des *Instructions to bidders* qui était joint à la soumission, ainsi que la *specification* ou cahier des charges. Le contrat est accompagné de l'acte de cautionnement (*contractor's bond*) dont il a été parlé ci-dessus, par lequel l'entrepreneur s'engage conjointement et solidairement avec deux personnes présentées comme

(1) On remarquera que cette procédure ne donne pas de garanties suffisantes contre les inconvénients résultant de la production de certificats de complaisance ; les certificats joints aux soumissions et garanties n'ont d'ailleurs aucun caractère technique, et le service chargé des travaux n'a d'autres moyens, pour écarter un adjudicataire sur lequel il a recueilli de mauvais renseignements, que d'annuler entièrement les opérations de l'adjudication.

(2) Des contrats distincts doivent être passés pour des ouvrages à exécuter sur des *appropriations* différentes.

cautions (*sureties*) (1), et en présence d'un témoin pour chacune des parties contractantes, à remplir les conditions du contrat sous peine d'une amende (*penal sum*) fixée dans chaque cas par l'officier représentant les États-Unis ; cette amende ne peut être ni inférieure au dixième, ni supérieure à la totalité du montant du contrat (A.R.-662). A cet acte de cautionnement, fait en double, sont jointes les déclarations de solvabilité souscrites sous serment par chacune des cautions dans la forme indiquée pour la *justification of the guarantors*, et un certificat de notoriété semblable à celui qui appuie cette justification (A.R.-664, 666).

Le contrat est fait et signé pour les États-Unis par l'officier le plus élevé en grade (2) dans le service où les travaux doivent être exécutés (A.R.-652).

Le contrat est transmis au bureau compétent du département de la Guerre, où il est examiné au point de vue de sa conformité avec les lois, règlements et instructions ministérielles. S'il est reconnu correct, il reçoit l'endossement et l'approbation du chef de service compétent (Chef des Ingénieurs). Si quelque irrégularité est reconnue, il en est référé au Secrétaire de la Guerre (A.R.-653).

Les contrats sont dressés en cinq expéditions destinées : au Contrôleur de la Trésorerie, au Chef des Ingénieurs, au département de l'Intérieur (*Return's Office*), à l'ingénieur de district et au soumissionnaire (A. R. 654).

D. — *Instructions aux soumissionnaires.* — Les instructions générales aux soumissionnaires (*Instructions to bidders*), dont il a été parlé, et qui sont annexées au contrat, dont elles font partie à titre de clauses et conditions générales, rappellent toutes les dispositions principales, législatives ou ré-

(1) Des citoyens des États-Unis peuvent seuls être acceptés comme *sureties*

(2) C'est-à-dire par l'officier chef de district, pour les travaux du service des ingénieurs.

glements que l'on a signalées ci-dessus et notamment toutes celles qui se rapportent à la forme, à la préparation, à l'exécution et à l'approbation des soumissions, aux garanties dont elles doivent être appuyées, à la signature du contrat, à la production de l'acte de cautionnement, et aux obligations essentielles résultant de ces divers actes.

Elles indiquent les conditions particulières à remplir lorsque la soumission est présentée par une corporation ou une association de plusieurs personnes réunies sous une même raison sociale (*firm*).

Elles rappellent les prescriptions législatives qui prohibent l'introduction d'étrangers en vertu d'arrangements ou contrats préalables pour l'exécution de travaux à effectuer aux Etats-Unis, celles qui assurent la préférence à égalité de prix et de qualité aux objets et matériaux de provenance nationale, celles qui limitent à huit heures la durée du travail journalier des ouvriers.

Elles fixent l'importance de la somme dont les signataires de la garantie (*guarantors*) doivent justifier, le délai (ordinairement dix jours) à partir de l'approbation de la soumission, dans lequel le soumissionnaire devra passer le contrat définitif et produire l'acte de cautionnement ; elles spécifient le chiffre du cautionnement.

On y trouve encore les instructions et conditions suivantes qui méritent d'être signalées :

Les soumissionnaires sont invités à visiter personnellement avant l'adjudication les lieux où seront exécutés les travaux ou à les faire visiter par leurs agents autorisés, à s'assurer par eux-mêmes des facilités et des difficultés que comporte l'exécution de ces travaux, en tenant compte des incertitudes du temps et de toutes autres éventualités.

Les Etats-Unis se réservent, non seulement le droit de rejeter l'une quelconque ou toutes les soumissions, mais aussi de passer outre aux irrégularités de forme des soumissions reçues ; ils se réservent le droit d'écarter tout soumissionnaire

connu du département de la Guerre comme ayant manqué à ses engagements.

La cession du contrat ou des intérêts résultant du contrat est interdite conformément à la loi.

Les contractants sont informés qu'ils ne seront pas admis à tirer avantage d'aucune erreur ou omission dans les spécifications, toutes instructions nécessaires devant être données dans le cas où une semblable erreur ou omission serait reconnue.

La décision de l'officier ingénieur ayant la charge des travaux sera définitive quant à la détermination de la qualité ou de la quantité des ouvrages exécutés.

Il est spécifié que les quantités d'ouvrages indiquées par le contrat sont seulement approximatives et qu'aucune réclamation ne pourra être formulée contre les États-Unis en raison d'une augmentation ou d'une diminution absolue ou relative dans les quantités d'ouvrages. Les soumissionnaires sont invités à examiner les dessins et à faire eux-mêmes l'évaluation des quantités d'ouvrages.

Les paiements seront effectués par acomptes mensuels. Une retenue proportionnelle (ordinairement fixée à 100/0) sera prélevée sur chaque paiement jusqu'à l'achèvement du contrat.

Si les délais d'exécution étaient dépassés, toute dépense relative à l'inspection et à la surveillance des travaux occasionnée par les retards de l'entreprise, lesquels seront déterminés par l'ingénieur en charge, sera déduite des sommes dues à l'entrepreneur. Toutefois, si l'ingénieur, dans l'exercice de l'autorité discrétionnaire réservée par le contrat, accorde par écrit à l'entrepreneur un supplément de délai, en raison des crues, des glaces ou d'autres causes résultant de la force des éléments (1), il ne sera effectué aucune déduction

(1) Le chef de district ne peut user de ce droit qu'avec l'approbation du Chef des Ingénieurs.

pour frais de surveillance pendant les délais ainsi autorisés.

VI. — Comptabilité des travaux.

Crédits. — On a vu comment les crédits étaient ouverts par le Congrès, le plus souvent sous forme d'*appropriations spécifiques*, c'est-à-dire distinctes pour chaque ouvrage, mises à la disposition du secrétaire de la Guerre. Ces crédits, habituellement destinés à pourvoir aux besoins pendant deux années fiscales, demeurent à la disposition du département de la Guerre jusqu'à leur épuisement, et sans spécialisation rigoureuse d'exercice, autant qu'il n'en est pas autrement décidé par le Congrès (1).

Les *appropriations* faites exceptionnellement sous une forme générale pour tout un ensemble de services ou d'ouvrages, sont l'objet d'une répartition par *allotment* effectuée entre ces divers services et ouvrages par le chef du département auquel l'appropriation est affectée (2).

L'ingénieur chef de district est avisé par le Chef des Ingénieurs du crédit (*appropriation* ou *allotment*) qui lui est attribué pour chacun des travaux dont il a la charge, et il doit produire dans le plus court délai, avec projets à l'appui, des propositions justifiées pour l'utilisation de ces crédits.

Ces propositions une fois approuvées et les contrats passés, les officiers sont tenus, sous leur responsabilité, de faire en sorte que les crédits soient régulièrement employés aux ouvrages pour lesquels ils ont été ouverts, qu'aucune dépense ne soit engagée au delà du crédit correspondant et que les dépenses effectuées chaque année soient payées sur les crédits ouverts, sans les dépasser.

Ordonnances de fonds. — L'ordonnance des fonds, au fur

(1) Acte du 20 juin 1874.

(2) Pour les travaux du génie, cette répartition est faite par le Chef des Ingénieurs.

et à mesure des besoins, se fait de la manière suivante :

Avant le 20 de chaque mois, l'ingénieur chef de district adresse au Chef des Ingénieurs, avec un rapport justificatif général et sommaire, un état estimatif distinct pour chaque appropriation des sommes qui lui sont nécessaires pour le règlement des dépenses payables à la fin du mois suivant. Il indique, suivant les besoins du service, comment il convient de répartir les fonds entre les différentes caisses servant d'agences du Trésor, par lesquelles les paiements en espèces devront être effectués (1).

D'après les indications de cet état, le Chef des Ingénieurs dresse une *réquisition* sur le Trésor, contresignée par lui et signée par le Secrétaire de la Guerre. Cette réquisition est adressée au département de la Trésorerie, où elle passe d'abord par le bureau de l'*Auditeur* pour le département de la Guerre (2), avant d'être soumise au Secrétaire de la Trésorerie (3). L'ordonnance, délivrée et signée par le Secrétaire

(1) Dans chaque ville importante se trouve, soit une succursale du Trésor, désignée sous le nom de *subtreasury* (Boston, New-York, Philadelphia, Baltimore, New-Orleans, San Francisco, Saint-Louis, Chicago et Cincinnati), soit une Banque Nationale servant de dépositaire (*depository*) pour les fonds des États-Unis, et d'agence du Trésor pour en effectuer les opérations. C'est à la caisse d'un ou de plusieurs de ces établissements, suivant les convenances présumées des créanciers du service, que les fonds doivent être adressés.

(2) L'Auditeur peut proposer le rejet de la réquisition, lorsqu'elle est destinée à un service pour lequel les justifications de comptabilité ne sont pas régulièrement produites (acte du 31 juillet 1894).

(3) Les principaux services de la comptabilité au département de la Trésorerie, tels qu'ils ont été réorganisés par l'acte du 31 juillet 1894, sont :

1° La Division de la tenue des livres et des ordonnancements (*Division of Book Keeping and Warrants*), dont les attributions sont suffisamment indiquées par son titre, placée sous l'autorité d'un chef de division qui relève directement du Secrétaire de la Trésorerie et de l'un des *assistant secretaries* chargés de le suppléer ;

2° Les services des six Auditeurs (*Auditors*) entre lesquels se répartissent la réception, la vérification et le règlement des comptes des divers départements ministériels (Auditeurs : pour le département du Trésor,

de la Trésorerie, est contresignée par le Contrôleur et envoyée au Trésorier des Etats-Unis avec la réquisition d'avance de fonds, laquelle porte mention de l'appropriation à laquelle elle se rapporte.

En vertu de cette ordonnance, le Trésorier émet une traite sur le Trésor central, et retourne la réquisition à l'Auditeur avec mention de la date et du montant de la traite (1).

Les traites délivrées par le Trésorier sont adressées aux caisses indiquées par la réquisition ; le montant en est porté au crédit de l'ingénieur chef de district, lequel remplit ordinairement le rôle de comptable des dépenses du service (*disbursing officer*). Toute traite est accompagnée d'une lettre d'avis, qui est contresignée par le caissier de l'établissement chargé des paiements et transmise à l'ingénieur pour l'aviser de la disponibilité des fonds. L'ingénieur porte alors le montant de la somme ordonnancée à son crédit sur

pour le département de la Guerre, pour le département de l'Intérieur, pour le département de la Marine militaire, pour le département d'Etat et les autres départements, pour le département des Postes) ;

3° Le service du Contrôleur du Trésor (*Comptroller of the Treasury*), dont l'autorité supérieure en matière de règlement de compte s'exerce seulement pour statuer en appel sur les recours formés contre les règlements arrêtés par les Auditeurs. Les décisions du Contrôleur sont alors *final and conclusive* pour toutes les branches des services exécutifs du Gouvernement. Le Contrôleur, quand il en est requis par les chefs de département ou par les officiers comptables des dépenses, doit prononcer sur la validité des paiements à effectuer. Il approuve, désapprouve ou modifie toute décision par laquelle les Auditeurs donnent une première interprétation des lois ou modifient l'interprétation antérieurement admise. La fixation des règles à suivre pour tenir la comptabilité publique, pour produire et justifier les comptes (sauf ceux du service postal), le recouvrement des créances des Etats-Unis établies et certifiées par les Auditeurs, la conservation avec leurs pièces justificatives de tous ces comptes définitivement réglés font partie des attributions du Contrôleur ;

4° Enfin le service du Trésorier (*Treasurer of the United States*), chargé de toutes les recettes et dépenses des fonds publics déposés à la Trésorerie de Washington, dans les sous-trésoreries et dans les banques nationales employées comme dépositaires.

(1) Acte du 31 juillet 1894, sect. 11.

son registre de comptes courants. L'ingénieur chef de district est d'ailleurs avisé directement et immédiatement, par le Chef des Ingénieurs, de l'envoi à la Trésorerie de la réquisition d'avance de fonds, et, après avis de la Trésorerie, de l'envoi de la traite à l'agent du Trésor chargé des paiements.

Paievements. — Les paiements ou mandatement par le service des travaux sont effectués au moyen de chèques émis par l'officier comptable des dépenses sur les caisses chargées d'effectuer les paiements en espèces.

Les chèques délivrés aux créanciers des États-Unis par les officiers chargés des dépenses doivent être présentés pour paiement, dans le délai de 3 ans, à la caisse sur laquelle ils ont été tirés. Passé ce délai, ils ne peuvent être payés qu'après un règlement de compte effectué au département de la Trésorerie.

Il ne doit jamais être fait, sur les fonds publics, aucun paiement d'avance ; les paiements ne doivent jamais excéder la valeur des services rendus ou des objets antérieurement livrés (R.S.-3648).

Tout chèque doit être fait au nom de la partie qui a droit au paiement, avec la mention : *payable à ordre ou au porteur*, sauf les exceptions suivantes :

- 1° Pour le paiement des pensions personnelles ;
- 2° Pour les paiements ne dépassant pas 20 dollars (104 fr. 00) ;
- 3° Pour les paiements à effectuer dans un lieu éloigné de l'agence dépositaire ;
- 4° Pour le paiement de salaires fixes, exigibles à certaines dates déterminées.

Dans le premier cas, le chèque doit être payable à ordre.

Dans les trois derniers cas, l'officier chargé des dépenses peut faire le chèque en son propre nom (1), ou au porteur

(1) Il agit alors comme régisseur du service.

jusqu'à concurrence de la somme nécessaire pour effectuer les paiements. Dans le dernier cas, le chèque ne doit pas être tiré plus de deux jours avant l'échéance des salaires.

Tout officier ou agent comptable, délivrant un chèque sur les sommes déposées à son crédit officiel, doit spécifier sommairement sur le recto ou le verso du chèque l'objet du paiement, avec mention de l'ouvrage public auquel se rapporte la dépense (1).

Chaque paiement donne lieu à la production d'une pièce justificative. Les services personnels donnent lieu à la production d'un rôle de salaires (*pay roll*) établi suivant une formule réglementaire, sur lequel figurent tous les ouvriers ayant concouru au même service.

Pour chaque service différent, il est dressé un rôle spécial. Ces rôles, dressés en double, sont émargés par les parties prenantes lors de la remise du chèque, ou lors du paiement en espèces effectué directement par régisseur comme il est dit ci-dessus.

Les paiements pour fournitures et pour mains-d'œuvre exécutées par contrat nécessitent la production de mémoires (*vouchers*); il en est de même pour les achats et services non personnels effectués, sans contrat préalable, suivant les usages du commerce.

Les paiements aux entrepreneurs sur contrats sont généralement opérés par acomptes mensuels, en réservant sur le montant des travaux faits la retenue de garantie prévue par le contrat (ordinairement 10 o/o).

Les mémoires sont dressés en double expédition, parfois même en triple (A.R.-714) (2). Ils sont établis, comme les rôles de salaires, sur des formules imprimées d'un type

(1) Règlement de la Trésorerie du 24 août 1876.

(2) Une expédition est gardée par l'officier, les deux autres sont produites à l'appui de la comptabilité mensuelle et envoyées au bureau chargé de la vérification des comptes (Instructions du Contrôleur de la Trésorerie du 8 octobre 1888.)

réglementaire, et mentionnent le titre de l'appropriation, le nom du créancier et sa résidence, la nature et la quantité des objets achetés ou des services rendus, ainsi que leur destination, la manière dont la dépense a été engagée (par contrat, par achat ou emploi direct, aux prix et conditions du commerce).

Le libellé de chaque mémoire est complété par le certificat de l'ingénieur déclarant que la fourniture a été faite ou le service rendu, et par l'acquit du créancier. Tout mémoire doit être remis acquitté à l'ingénieur pour obtenir paiement.

Pour toute acquisition faite et tout service rendu en vertu d'une convention écrite (*written agreement*), copie de cette convention doit être jointe au mémoire.

Pour toute dépense exigeant une autorisation préalable, le mémoire ou le rôle est accompagné de la lettre d'autorisation du Chef des Ingénieurs.

Les paiements sont effectués à la fin de chaque mois.

Justifications et prescriptions diverses, imposées aux comptables. — Toutes les pièces justificatives des paiements mensuels sont adressées par l'officier chef de district au bureau du Chef des Ingénieurs au département de la Guerre.

A ces pièces justificatives l'officier joint :

Un état résumé de toutes les dépenses du mois, réparties par *appropriation* (*Abstract of Disbursement*), en double expédition ;

Un extrait en double expédition du registre des comptes courants (*Account Current*) établissant à la fin du mois, pour chaque *appropriation*, la balance des fonds ordonnancés et des paiements effectués ;

Un état résumé des instruments, du matériel et des matériaux acquis (*Abstract of Engineer property*) ;

Enfin un certificat de l'ingénieur déclarant que tous les achats effectués pendant le mois, autrement que par contrats, ont été effectués aux conditions les plus économiques et les

plus avantageuses pour le Gouvernement, sans dépasser les prix courants du commerce.

L'officier chef de district adresse encore chaque mois au Chef des Ingénieurs :

Un rapport personnel (*Personal Report*) donnant l'adresse postale de l'ingénieur et le détail des services dont il a été chargé pendant le mois ;

Un état, pour chacune des parties du service, des officiers, des agents et du personnel employé en régie (*Return of officers and hired men*) ;

Un état résumé de tous les agents dont l'emploi a dû être préalablement autorisé par le Chef des Ingénieurs : ingénieurs civils employés comme *assistant engineers*, inspecteurs, sous-inspecteurs, surveillants, commis, dessinateurs, expéditionnaires ou copistes, et garçons de bureau ;

Un rapport sur les opérations effectuées (*Report of operations*) donnant la situation financière relative à chaque ouvrage à la fin du mois, résumant les opérations du mois écoulé et indiquant les opérations projetées pour le mois suivant ;

Un état sommaire de la situation des fonds (*Money Statement*) faisant connaître les reliquats disponibles des mois précédents, les ordonnances ou traites délivrées et les paiements effectués pendant le mois, et établissant la balance à la fin du mois (E. R.-43) (1).

Les rapports mensuels doivent être envoyés le plus tôt possible après la fin du mois. Les documents de comptabilité de chaque mois doivent être envoyés au plus tard le 10 du mois suivant au bureau compétent du département dont relèvent les dépenses (2), c'est-à-dire dans le cas présent au Chef des Ingénieurs.

(1) Tous ces documents sont présentés sous forme de tableaux sommaires dressés sur les formules imprimées du service (*blanks*).

(2) Acte du 31 juillet 1894, sect. 12.

Indépendamment de ces états et rapports mensuels, qui constituent les documents essentiels de la comptabilité, le chef de district doit envoyer chaque samedi au Chef des Ingénieurs un état hebdomadaire de la situation des fonds, donnant la situation des sommes disponibles au crédit de l'ingénieur dans les différentes caisses (E.R.-43).

Il produit un état trimestriel de tout le matériel dont il est responsable ; cet état doit être envoyé au Chef des Ingénieurs dans le délai de 20 jours après expiration du trimestre (E.R.-43).

Enfin, après l'expiration de l'année fiscale (30 juin), l'ingénieur adresse un rapport annuel, accompagné de dessins, s'il y a lieu, rendant compte des travaux en détail et résumant la comptabilité de toute l'année. Ce rapport doit parvenir au bureau du Chef des Ingénieurs vers le 1^{er} septembre. Il est rédigé suivant les formes prescrites pour servir à la rédaction du rapport d'ensemble du Chef des Ingénieurs et il est annexé à ce rapport destiné au Congrès. (E.R.-44).

L'officier de district tient dans son bureau les registres et les recueils de documents (*files*) ci-joints (E.R.-42) :

1° Un journal ou livre de caisse (*Cash-book*) où sont inscrites chaque jour les recettes et dépenses ;

2° Un registre des appropriations ou crédits (*Appropriation or Allotment book*) ;

3° Un registre du personnel (*Roll book*) donnant le nom, la profession, la durée de travail et le montant des salaires du personnel employé chaque mois ;

4° Un journal des opérations (*Journal of operations*) contenant le compte rendu journalier des occupations et du travail du personnel attaché au chantier, les circonstances diverses du travail, et, pour les travaux exécutés à l'entreprise, les quantités d'ouvrages faites chaque jour, si cela est possible, ou tout au moins chaque fois que les mesurages peuvent être effectués, le nombre et la profession des hommes

occupés par l'entrepreneur, le nombre et la nature des machines employées par lui ;

5° Un registre des lettres écrites ;

6° Un bordereau où sont classées par ordre les notes payées (*file of bills paid*) ;

7° Un bordereau où sont classées les lettres reçues (*file of letters received*) ;

8° Un bordereau où sont classés les ordres reçus (*file of orders received*).

Pour chaque registre et bordereau de classement, il est tenu un répertoire.

Il est recommandé aux officiers de ne retenir entre leurs mains aucune partie des fonds dont l'emploi leur est confié, si ce n'est en vertu d'une autorisation du Chef des Ingénieurs et dans la mesure où cela est rigoureusement nécessaire.

Lorsque des ventes de matériaux sont effectuées en vertu d'une autorisation expresse du Chef des Ingénieurs, le produit doit en être versé au Trésor et ne peut en être affecté aux travaux.

Apurement des comptes. — Tous les documents de la comptabilité mensuelle, y compris les pièces justificatives des dépenses nécessaires pour en effectuer la vérification et le règlement, adressés au Chef des Ingénieurs dans le délai de 10 jours après l'expiration de chaque mois, sont transmis dans le délai de 20 jours par le département de la Guerre au département de la Trésorerie, pour être définitivement arrêtés (1).

L'examen des comptes du service des ingénieurs est fait au département de la Trésorerie par l'Auditeur pour le département de la Guerre (*Auditor for the War Department*) qui,

(1) Les délais de 10 jours et 20 jours sont respectivement portés à 20 jours et 60 jours pour les comptes trimestriels et autres.

après vérification et règlement, adresse la balance certifiée de ces comptes à la Division de la tenue des livres et des ordonnancements (*Bookkeeping and Warrants*). Les résultats de cette vérification sont définitifs, sauf recours pour révision, dans le cas où les règlements seraient contestés, devant le Contrôleur de la Trésorerie dont la décision est *finale et conclusive* pour les départements exécutifs (1).

Les Auditeurs de la Trésorerie, sous la direction du Contrôleur, conservent, avec les pièces justificatives à l'appui, et les certificats d'apurement, tous les comptes dont le règlement définitif a été opéré.

VII. — Contestations relatives aux travaux des voies navigables. — Juridictions compétentes.

Les contestations occasionnées par les travaux d'amélioration des eaux navigables peuvent surgir, soit entre les États-Unis et les tiers étrangers à l'exécution proprement dite des travaux, soit entre les États-Unis et les agents étrangers au Gouvernement, employés pour cette exécution : entrepreneurs, fournisseurs et personnel travaillant en régie.

Contestations entre les États-Unis et les tiers. — On a dit que la Cour Suprême reconnaissait au Congrès une compétence souveraine et absolue pour décider si une voie navigable devait être améliorée dans l'intérêt de la navigation, pour déterminer quel genre d'amélioration serait réalisée et par quels procédés cette amélioration serait obtenue. De semblables décisions ne peuvent être contestées et attaquées devant aucun tribunal ; elles constituent l'exercice naturel et légal de la souveraineté. Le Congrès seul peut être saisi des

(1) La décision du *Comptroller* ne suffit pas pour engager la responsabilité personnelle et pécuniaire des fonctionnaires comptables. Il ne peut être statué sur cette responsabilité que par un jugement de la cour devant laquelle des poursuites auraient été exercées sur l'initiative du *Comptroller*.

protestations et réclamations formulées contre ces décisions, et il en tient tel compte qu'il lui plaît.

Mais les décisions une fois rendues par l'autorité législative compétente peuvent entraîner des conséquences dommageables pour les particuliers, de nature à légitimer des réclamations contre les Etats-Unis.

Le préjudice causé ne peut en principe donner lieu à aucune réparation et par conséquent ne justifie aucune action en réclamation lorsqu'il ne résulte d'aucune atteinte portée à un droit reconnu par la loi. Ainsi la décision qui prescrit, pour l'amélioration d'une voie navigable, la fermeture d'un bras secondaire ou l'exécution dans les eaux navigables de tout autre ouvrage destiné à déplacer ou à rectifier, sans sortir du lit, le chenal destiné à la navigation, peut causer un préjudice aux riverains qui perdent leur ancienne facilité d'accès, sans que ceux-ci puissent prétendre à aucune réparation ou compensation, tout droit des riverains sur la jouissance des eaux navigables et du sol au-dessous de ces eaux étant subordonné essentiellement au droit public de navigation et à l'exercice des pouvoirs conférés à l'autorité qui a la charge d'assurer au public tout le bénéfice de ce droit.

Il en serait autrement si les conséquences préjudiciables des travaux d'amélioration exécutés dans l'intérêt de la navigation se faisaient sentir en dehors des eaux navigables, si par exemple ces travaux causaient l'inondation des terres voisines, soit en déterminant le relèvement du plan d'eau, soit en interceptant par des barrages leur libre et facile écoulement, soit en ouvrant des brèches dans les barrières naturelles qui protégeaient les terres contre l'invasion des eaux de crue ou des marées.

Il y aurait alors non seulement préjudice, mais atteinte au droit de propriété, tel qu'il est reconnu par la loi, justifiant une action devant les cours et donnant droit à obtenir réparation dans les formes de la *common law* ou de l'*équité*, si le dommage avait été causé par un particulier au lieu d'être

causé par le pouvoir souverain, ou si le pouvoir souverain était susceptible d'être actionné comme les particuliers devant les cours de juridiction ordinaire.

Le préjudice peut résulter soit de l'acte législatif, c'est-à-dire du principe même de l'amélioration, telle qu'elle a été décidée par le Congrès, soit d'un acte du pouvoir exécutif, c'est-à-dire des mesures prises par le service chargé des travaux pour réaliser cette amélioration.

La partie lésée peut toujours s'adresser à l'auteur de l'acte préjudiciable pour demander, lorsque cela est matériellement possible, le retrait de cet acte et la cessation du préjudice causé; il appartient alors à l'autorité législative de revenir, s'il y a lieu, sur la résolution prise, ou à l'autorité exécutive de changer ses dispositions, si elle le juge opportun.

Mais il peut arriver que les actes critiqués soient maintenus par leurs auteurs, ou que leurs conséquences préjudiciables ne puissent plus être matériellement évitées.

Il ne saurait, dans aucun cas, appartenir aux agents exécutifs d'imposer aux Etats-Unis une charge nouvelle sans que cette charge ne résulte d'une décision législative ou judiciaire régulièrement rendue. Une réclamation (*claim*), formulée contre les Etats-Unis (1) à cette occasion, devra donc être portée, suivant les circonstances, soit devant la *Court of Claims*, soit devant le Congrès lui-même, ainsi qu'on l'a dit en traitant de la justice fédérale, les cours ordinaires n'étant pas compétentes *a priori* pour statuer sur les réclamations formées contre les Etats-Unis.

Si la réclamation est basée sur la Constitution fédérale, sur un traité ou sur une loi des Etats-Unis, sur un règlement du

(1) Il est bon de signaler que, si une action personnelle peut toujours être intentée contre un agent des Etats-Unis à raison des fautes qui lui sont personnellement imputables, cet agent ne saurait être actionné directement pour les actes qu'il a accomplis au nom et pour le compte des Etats-Unis, en vertu des pouvoirs dont il est investi (avis de l'Attorney Général du 10 avril 1855).

pouvoir exécutif ayant autorité légale, ou enfin sur un contrat explicite ou implicite conclu avec les Etats-Unis, la *Court of Claims* (1) a juridiction de plein droit pour intervenir et juger l'affaire, dont elle peut être saisie directement.

Si au contraire le réclamant ne peut s'appuyer sur la Constitution fédérale, sur un traité, une loi, un règlement ou un contrat des Etats-Unis, si en un mot le dommage est de telle nature que la réparation n'en puisse être obtenue, d'après les traditions juridiques, que par une action *sounding in tort*, le Congrès peut seul être directement saisi de la réclamation (2); mais alors le Congrès, au lieu de statuer directement, peut, par une décision spéciale, déférer l'instruction et même, s'il le juge bon, le jugement de l'affaire à la *Court of Claims*. Il use de cette faculté de plus en plus.

Si, en raison des circonstances de l'affaire, la personne lésée ne pouvait invoquer aucun droit légal, il ne lui serait point interdit cependant de s'adresser au Congrès par la voie gracieuse pour exposer la gravité du trouble apporté à une situation acquise, devenue par ce fait respectable, de faire appel à sa bienveillance pour obtenir d'être exonérée d'une charge trop lourde, d'être indemnisée d'une perte à laquelle elle n'avait point lieu de s'attendre. Une réclamation de cette nature ne saurait donner lieu à un jugement; elle ne peut être accueillie que par une mesure de pure libéralité; mais, dans ce cas encore, le Congrès, seul compétent pour accepter au nom des Etats Unis une charge qui n'est point imposée par la loi, peut s'adresser à la *Court of Claims* pour

(1) On a signalé que l'acte du 3 mars 1887 a attribué, en matière de *claims*, aux cours de district et de circuit une juridiction concurrente avec celle de la *Court of Claims*, pour les affaires de faible importance. Voir page 40.

(2) Il en serait ainsi notamment dans le cas d'inondation provoquée par un relèvement du plan d'eau et résultant des travaux de canalisation d'une rivière, ou dans le cas de dommages causés par un navire, un bateau, une drague des Etats-Unis à un autre navire ou bateau, ou à un ouvrage fixe.

l'inviter à instruire l'affaire au point de vue de l'établissement des faits (*statement of facts*), afin d'apprécier dans quelle mesure une décision bienveillante et libérale doit être considérée comme justifiée et légitime.

Si, dans une contestation entre les Etats-Unis et les tiers, les Etats-Unis avaient à prendre l'initiative de l'instance, en raison d'un dommage qui leur aurait été causé, la juridiction ordinaire serait seule compétente et pourrait seule être saisie par le Gouvernement suivant les formes légales ordinaires.

Mais, dans le cas où l'initiative aurait été prise par les tiers devant la *Court of Claims*, les Etats-Unis pourraient valablement saisir cette juridiction de toute demande reconventionnelle qu'ils auraient à formuler.

On a indiqué, en traitant des acquisitions et occupations de terrains nécessaires pour l'exécution des travaux, les dispositions législatives qui étaient applicables lorsque la dépossession totale ou partielle des propriétaires ne pouvait être obtenue par une entente amiable. Pour l'expropriation des terrains et des droits de propriété et pour l'extraction des matériaux, la procédure à suivre est celle que prescrivent les lois des Etats, mais les tribunaux compétents sont les cours fédérales de district et de circuit.

Contestations entre les Etats-Unis et leurs entrepreneurs ou fournisseurs. — L'exécution proprement dite des travaux peut enfin donner lieu à des contestations entre les Etats-Unis ou leurs représentants, d'une part, et les entrepreneurs, fournisseurs et ouvriers, d'autre part.

Les Etats-Unis peuvent exercer à l'égard des entrepreneurs et fournisseurs les actions civiles ordinaires, en s'adressant dans les formes légales aux cours de district et de circuit compétentes. Ils peuvent en outre exercer les actions spéciales résultant de la forme et des conditions mêmes des engagements acceptés par les entrepreneurs ou fournisseurs qui

ont soumissionné des travaux, des fournitures ou des mains-d'œuvre.

Ils peuvent notamment exercer les actions suivantes :

1^o Si, à la suite d'une adjudication, le soumissionnaire déclaré adjudicataire se dérobe à l'obligation de passer un marché écrit définitif, dans les conditions et délais fixés par la soumission, les Etats-Unis peuvent, par une action engagée dans les formes des *actions pour dette*, réclamer le remboursement, par l'entrepreneur, comme principal, et par ses *guarantors*, comme engagés solidairement avec lui, de la différence entre le montant de l'entreprise, tel qu'il résulte de la soumission primitive, et le montant de l'entreprise résultant d'un nouveau marché.

2^o Dans les cas prévus par le contrat définitif où les conditions du marché ne seraient pas remplies, les Etats-Unis peuvent exiger de l'entrepreneur et de ses *sureties*, l'exécution de la clause pénale prévue par l'acte de cautionnement de l'entreprise (*contractor's bond*) joint à son contrat, c'est-à-dire le versement de la somme fixée à titre de pénalité. Le recouvrement se ferait également par une action intentée dans la forme des *actions pour dette* devant les cours des Etats-Unis de juridiction ordinaire (1).

L'entrepreneur, dans ses réclamations contre les Etats-Unis, ne peut au contraire s'adresser aux juridictions civiles ordinaires. Il doit, suivant les cas, s'adresser, soit aux officiers ou au chef du département dont dépendent les travaux, soit à la Trésorerie, soit à la *Court of Claims*, soit au Congrès.

Les officiers et les chefs des départements exécutifs intéressés ont reçu pouvoir du Congrès pour préparer et passer les marchés ; mais il est de jurisprudence absolue que le pouvoir qui leur est ainsi délégué est épuisé par le fait même de

(1) Ces actions spéciales sont en réalité très rarement exercées.

la conclusion du contrat, lequel établit à titre définitif les droits réciproques des États-Unis et de l'entrepreneur, et ne laisse plus aux officiers ou fonctionnaires que les pouvoirs spécifiés par les termes mêmes du contrat. Les officiers ou le chef de service ne peuvent donc, à moins d'une délégation spéciale et exceptionnelle du Congrès, faire droit aux réclamations que par l'application pure et simple des termes du contrat ou par l'exercice des pouvoirs qui leur sont attribués par ce contrat. Ils ne peuvent pas plus dispenser l'entrepreneur de ses obligations qu'ils ne peuvent lui en imposer de nouvelles. Ils ne peuvent lui allouer aucune indemnité en dehors des cas explicitement prévus au marché, ni dans des conditions autres que celles que prévoit le marché.

Lorsque les réclamations de l'entrepreneur portent sur une simple question d'application des règles de comptabilité, sur le mode d'établissement et de supputation des comptes, elles peuvent être portées devant les fonctionnaires comptables du département de la Trésorerie (Auditeur et Contrôleur), si les officiers et chefs du département chargé des travaux n'ont pas voulu ou pas pu y faire droit ; mais la Trésorerie (1), statuant uniquement au point de vue de la comptabilité, demeure étrangère à la solution de toute question technique.

Dans le cas de réclamations basées sur les articles du contrat lui-même, sur les lois des États-Unis ou sur les règlements du département exécutif, sur la liquidation de dommages qui, entre particuliers, donneraient lieu à une action *not sounding in tort*, lorsque ces réclamations dépassent la compétence des officiers et du chef de département, ou lorsque l'application des clauses du contrat, telle qu'elle est

(1) Il ne s'agit pas ici, bien entendu, des pouvoirs spéciaux du département de la Trésorerie concernant les travaux exécutés sous son autorité, tels que les travaux du service des phares. Les chefs de service compétents et le Secrétaire de la Trésorerie exercent alors tous les pouvoirs reconnus aux officiers et aux chefs des départements chargés de l'exécution des travaux.

faite par les officiers et le chef du département, est contestée, il appartient à la *Court of Claims* de statuer.

Celle-ci cesse d'être compétente lorsque les droits invoqués par l'entrepreneur ne rentrent pas dans les cas énumérés ci-dessus. Elle n'est pas compétente *a fortiori*, lorsqu'il s'agit de réclamations qui ne reposent sur aucun droit, au sens juridique du mot, et qui par suite ne peuvent être introduites que par voie gracieuse ; par exemple, lorsqu'il s'agit d'obtenir indemnité ou décharge à la suite de circonstances malheureuses, fortuites ou imprévues, qui, sans porter atteinte aux conditions contractuelles, ont compromis les intérêts de l'entrepreneur, lorsqu'il s'agit d'obtenir décharge des obligations d'un marché trop onéreux (*bad bargain*) par résiliation de contrat, majoration de prix, etc. Dans ces divers cas, le Congrès seul peut recevoir et accueillir les réclamations de l'entrepreneur.

Ce qui est dit de l'entrepreneur s'applique également aux fournisseurs et ouvriers.

CHAPITRE IV

RÉGLEMENTATION ET POLICE DES EAUX NAVIGABLES

I. — Pouvoir de réglementation réservé au Congrès.

Le pouvoir de réglementation, lorsqu'il s'adresse au public et touche aux intérêts des citoyens, est considéré aux Etats-Unis comme l'une des branches du pouvoir législatif. Dans le Gouvernement fédéral, ce pouvoir appartient au Congrès seul. Les délégations dont le pouvoir réglementaire est parfois l'objet, de la part de l'autorité législative, en faveur des représentants de l'autorité exécutive, ont un caractère exceptionnel et précaire ; elles sont presque toujours étroitement définies dans leur objet et limitées à certains cas spécialement déterminés. Aucune analogie ne peut s'établir, à ce point de vue, entre les usages et les traditions du droit public américain et celles du droit public français, qui attribue au Chef du pouvoir exécutif, assisté des ministres et du conseil d'Etat, le pouvoir de rendre des décrets ou règlements d'administration publique, et qui reconnaît au Préfet et au Maire le pouvoir de prendre des arrêtés de police exécutoires dans le département et dans la cité.

Dans tous les cas, et, en cela, l'analogie existe entre le droit public américain et le droit public français, toute sanction pénale des dispositions réglementaires ne peut être établie qu'en vertu d'une loi. Les actes du Congrès qui délèguent exceptionnellement certains pouvoirs de réglementation aux agents exécutifs, doivent nécessairement spécifier les

peines qui pourront être appliquées dans le cas de contravention.

Les règlements concernant les eaux navigables peuvent être divisés en deux groupes ; les uns se rapportent à la conservation de la voie navigable, à sa protection contre les actes abusifs qui pourraient en compromettre l'état, c'est-à-dire à la police de la *Voirie* ; les autres se rapportent aux conditions d'usage normal de la voie navigable et sont plutôt des règlements concernant la police de la navigation.

II. — Police de la Voirie. — Observations générales.

Origine récente de l'intervention des Etats-Unis. — Le Gouvernement fédéral, qui avait témoigné tout d'abord quelque hésitation à assumer la charge de l'amélioration des eaux navigables, a négligé pendant très longtemps de prendre l'initiative d'aucune mesure pour les protéger au nom de l'intérêt public contre les entreprises des particuliers ou des corporations, pour réprimer toute usurpation et empêcher tout dommage aux ouvrages d'art construits ou acquis par les Etats-Unis dans le but de favoriser la navigation.

N'ayant aucun droit de propriété à exercer ou à défendre sur les rives ou sur le lit des eaux navigables, il n'avait point à connaître des actes d'empiétement que la loi anglaise désigne sous le nom de *purprestures* ; mais rien ne devait l'empêcher d'agir pour prévenir et réprimer les actes nuisibles à la communauté, considérés comme *public nuisances*.

L'action législative du Congrès paraissait dans ce cas d'autant plus nécessaire que le Gouvernement fédéral ne peut, comme les gouvernements d'Etat, invoquer les principes et les règles de la *common law* pour exercer l'action publique contre les auteurs de ces actes et pour requérir la réparation des dommages qui en sont la conséquence. A défaut de législation positive émanée du Congrès, il est désarmé.

Pour le gouvernement de l'Etat, la situation est toute diffé-

rente. Dans le cas d'obstacles apportés à la navigation, il lui est toujours possible d'intervenir au nom de la *common law*. Mais il serait contraire à toutes les traditions que le Gouvernement fédéral fût obligé de recourir à l'intervention des Etats pour exercer des poursuites au nom des intérêts dont les Etats-Unis ont pris la charge. D'ailleurs, cette intervention ne pouvait être provoquée lorsque les obstacles dont souffrait la navigation avaient fait l'objet, comme cela arrivait fréquemment autrefois, d'une autorisation donnée par le gouvernement de l'Etat. L'action des particuliers demeurait donc seule ouverte pour obtenir la réparation des préjudices personnels et spéciaux qui pouvaient leur avoir été causés par des actes nuisibles aux intérêts de tous.

Ces observations ont été faites par la Cour Suprême dans un de ses arrêts les plus célèbres, rendu en 1852 sur l'instance engagée par l'Etat de *Pennsylvania* contre la compagnie du pont de Wheeling. Cette mémorable affaire mérite plus qu'une simple mention à cause de l'importance des questions de principe qui ont été débattues et résolues, non sans partage parmi les juges, et des indications précieuses qu'elle donne sur les doctrines essentielles du droit public américain.

Affaire du pont de Wheeling. — Une compagnie (*The Wheeling and Belmont Bridge Co*), constituée suivant les lois et en vertu d'un statut spécial de l'Etat de *Virginia*, avait construit à Wheeling sur l'Ohio, pour le passage des voies ferrées, un pont suspendu dont le tablier n'avait pas été élevé à un niveau suffisant pour que les bateaux à vapeur à hautes cheminées, qui naviguaient en aval de Pittsburg, pussent passer sous le pont, lorsque les eaux de la rivière s'élevaient au-dessus d'une certaine côte.

L'Etat de *Pennsylvania*, agissant, non comme Etat souverain, représentant politique des intérêts généraux, mais comme constructeur, propriétaire et exploitant d'un réseau artificiel de voies navigables, qui se reliait à Pittsburg avec

l'Ohio, introduisit devant la Cour Suprême des Etats-Unis une instance, dans la forme de la procédure d'*équité*, pour obtenir une *injonction* prescrivant la démolition du pont de Wheeling ou sa modification, de manière à faire disparaître l'obstacle qu'il formait à la navigation.

L'arrêt de la Cour Suprême, rendu en 1852, fit droit à la requête de l'Etat de *Pennsylvania*. Les motifs de l'arrêt sont intéressants à retenir, car ils ont, sur plusieurs points importants, fixé la jurisprudence.

La Cour Suprême reconnaît en premier lieu que les cours fédérales n'ont aucune juridiction sur les délits de *common law*, parce qu'il n'y a pas de *common law* des Etats-Unis. La compétence des cours fédérales en matière criminelle ou correctionnelle ne peut résulter que de la législation positive du Congrès ; elle ne peut s'étendre qu'aux faits qualifiés crimes ou délits par les statuts, et les seules sanctions pénales que ces cours puissent appliquer sont celles qui sont établies par une loi fédérale. A défaut de loi statuant sur cet objet, le préjudice causé à la navigation par un pont qui lui fait obstacle ne saurait donc donner lieu à poursuite par voie d'*indictment* (1).

Mais tout particulier lésé dans ses intérêts conserve un recours civil suivant la *common law* locale ou suivant l'*équité*. Dans le cas présent, alors qu'il s'agit d'un fait durable, occasionnant un préjudice permanent, pour l'avenir comme pour le passé, la *common law*, qui ne saurait pourvoir qu'à la réparation d'un préjudice actuellement causé, ne fournit pas un remède approprié (*adequate*) au dommage. Le remède approprié ne peut être obtenu que par la procédure d'*équité*, qui permet à la cour de supprimer par voie d'*injonction* la cause même du dommage.

L'Etat de *Pennsylvania* n'a pas qualité pour représenter

(1) Poursuite criminelle ou correctionnelle suivant les formes de la loi commune.

en justice, dans une action en responsabilité civile, les intérêts lésés de ses citoyens ; mais il a qualité, comme corporation propriétaire de voies navigables qu'il exploite, pour faire valoir le préjudice causé à ses intérêts de propriétaire et d'exploitant, et pour intenter une action, s'il établit que ce préjudice est la conséquence d'un acte irrégulier et illégitime. Sa qualité d'Etat entraîne d'ailleurs, en vertu de la Constitution, la juridiction de la Cour Suprême des Etats-Unis.

Or le préjudice existe ; les expertises faites l'ont démontré. Le pont a été établi dans des conditions telles que les communications entre Pittsburg et la partie aval de la rivière cessent d'être possibles, pendant une partie de l'année, pour des bateaux à vapeur qui, précédemment, faisaient cette navigation ; il s'oppose à certaines améliorations et à certains progrès qui pourraient être réalisés et dont la tendance est déjà manifeste (1). L'Etat de *Pennsylvania*, qui exploite des lignes de navigation aboutissant en amont du pont de Wheeling, souffre donc dans ses intérêts d'exploitant de l'entrave apportée aux communications entre les eaux navigables d'amont et les eaux navigables d'aval.

L'acte qui a causé ce préjudice, c'est-à-dire la construction du pont, ne saurait être légitimé par le statut de l'Etat de *Virginia* qui l'a autorisé, puisque le Congrès, usant de son pouvoir constitutionnel sur le commerce, avait déjà exercé son autorité pour réglementer la navigation sur l'Ohio, en délivrant des licences pour les bateaux employés à cette navigation, en établissant des ports d'entrée sur la rivière, en imposant, sous certaines conditions pénales, des obligations

(1) Le pont présentait une hauteur libre maximum de 91 pieds (17^m,75) au-dessus des plus basses eaux, sur une largeur de 56 pieds (17^m,00) environ. Or, il existait déjà des bateaux pour lesquels la hauteur des cheminées variait de 70 pieds à 84 pieds 7 pouces, et le niveau des eaux de la rivière peut s'élever jusqu'à 30 pieds environ au-dessus de l'étiage.

aux capitaines et autres officiers des bateaux. Le Congrès a sanctionné d'ailleurs l'accord intervenu, lors de l'admission de l'Etat de *Kentucky* dans l'Union, entre l'Etat de *Virginia* et le nouvel Etat, accord en vertu duquel la navigation sur la rivière doit demeurer libre et commune pour tous les citoyens des Etats-Unis.

Une navigation libre ne saurait être une navigation interceptée, et aucune loi d'Etat ne peut empêcher ou restreindre le libre usage d'un droit octroyé ou sanctionné par un acte du Congrès.

Reconnaissant donc le bien fondé de la requête de l'Etat de *Pennsylvania*, mais tenant compte de l'intérêt public qui s'attachait à la traversée de la rivière par les voies ferrées, la Cour, après avoir conclu des rapports d'experts les conditions que le pont devait remplir pour donner à la navigation les facilités qu'elle est en droit de réclamer, décida que, pour une date déterminée, le pont devrait être modifié de manière à présenter, au droit du chenal de la rivière, une hauteur libre de 111 pieds (33^m,85) au-dessus des plus basses eaux, sur une largeur d'au moins 300 pieds (91^m,50). Si, à cette date, la modification prescrite, *ou une modification équivalente pour le public, à proposer par la compagnie*, n'était pas réalisée, le pont devait être démoli.

Usant de la faculté réservée par cette décision, la compagnie proposa et la Cour admit une autre solution, qui consistait à établir une travée mobile sur le chenal ouest de la rivière, sous la condition d'améliorer ce chenal de manière à le rendre effectivement navigable.

Cependant l'arrêt ne devait pas être exécuté. Il était à peine rendu, que la compagnie du pont de *Wheeling* obtenait l'insertion dans un acte du Congrès du 31 août 1852, relatif au budget des dépenses du service des postes, de deux articles qui déclaraient :

1° Que le pont de *Wheeling* sur l'Ohio était reconnu comme construction légale, dans sa situation et avec son élé-

vation actuelle, et que les capitaines ou équipages des bateaux naviguant sur la rivière seraient tenus de se conformer à cette situation, notamment de régler la hauteur des tuyaux de cheminées d'après les dispositions du pont, de telle sorte qu'il n'ait point à en souffrir.

2° Que le pont était établi route postale pour le transport des courriers des États-Unis.

L'acte du 31 août 1852 devait soulever encore une importante question juridique, que la Cour Suprême eut à trancher quelques années plus tard.

Le pont de Wheeling, maintenu dans son état primitif, conformément à l'acte de 1852 et nonobstant l'arrêt de la Cour Suprême qui avait donné gain de cause à l'État de *Pennsylvania*, fut renversé par une tempête en 1854, et la compagnie procéda à sa reconstruction suivant ses dispositions primitives. L'État de *Pennsylvania* introduisit une nouvelle instance devant la Cour Suprême pour obtenir la mise à exécution de l'*injonction* prononcée par l'arrêt de 1852.

Il s'agissait avant tout de savoir si l'acte du Congrès, qui avait prétendu mettre à néant la décision de la Cour Suprême en conférant le caractère légal à un ouvrage condamné par la Cour, n'était pas entaché de nullité, comme contraire à la Constitution, en ce qu'il avait violé le principe de la séparation et de l'indépendance réciproque des pouvoirs législatif et judiciaire.

La majorité de la Cour Suprême se prononça pour la validité de l'acte du 31 août 1852, reconnaissant au Congrès, comme conséquence de son autorité sur le commerce, tout pouvoir pour déterminer discrétionnairement ce qu'il faut entendre par *libre navigation* et ce qui doit être considéré comme obstacle à la libre navigation. L'autorité judiciaire ne peut intervenir, dans une matière que la Constitution a placée sous l'autorité du Congrès, que pour interpréter et appliquer les lois émanées du pouvoir compétent, dans l'état

où elles se trouvent, lorsqu'elle est appelée à formuler ses décisions. Le Congrès peut donc, par une disposition expresse, rendre légal pour l'avenir ce que l'autorité judiciaire avait condamné comme incompatible avec la législation antérieure, et toutes les conséquences de l'illégalité de l'acte disparaissent à partir du statut qui l'a légitimé.

Développements successifs de la réglementation fédérale. —

Les doctrines sur lesquelles ont été appuyés les arrêts relatifs au pont de Wheeling n'ont cessé depuis cette époque d'inspirer la législation fédérale et de gouverner la jurisprudence.

Toutefois le Congrès a négligé longtemps encore d'en faire une application complète, en édictant des lois générales pour protéger les eaux navigables et leurs ouvrages contre toute entreprise nuisible aux intérêts de la navigation.

Il semble que les corporations et les particuliers, préoccupés de se mettre en garde contre l'usage que le Gouvernement pouvait faire quelque jour du pouvoir discrétionnaire qui lui était reconnu, aient été seuls d'abord à prendre une initiative dont le Gouvernement se montrait peu soucieux, en sollicitant spontanément la sanction législative pour la construction de grands ouvrages destinés à donner passage aux routes et surtout aux chemins de fer sur les principales voies navigables des Etats-Unis.

Pendant longtemps, le Congrès s'est borné à statuer sur chaque espèce qui lui était soumise, en indiquant les conditions auxquelles les ponts projetés devaient satisfaire pour recevoir un caractère légal. Il ne fut appelé à statuer tout d'abord que pour des ouvrages exceptionnels, sur les grands fleuves, comme le Mississippi et l'Ohio, ouvrages dont la construction engageait gravement les intérêts de leurs auteurs en même temps que ceux du commerce par terre et par eau. Dans tous les autres cas, la sanction du gouvernement de l'Etat, donnée par une loi spéciale ou plus généralement par

le statut d'incorporation de la compagnie de chemin de fer ou autre qui devait construire l'ouvrage, paraissait suffisante pour la sécurité de cette compagnie, en l'absence de toute initiative prise par le Gouvernement fédéral.

Avec le développement du commerce et des moyens de transport par terre, par fer et par eau, le besoin d'une intervention des États-Unis plus normale, plus uniforme, plus continue, se fit sentir peu à peu, et le Congrès, cédant, comme presque toujours, à la pression de l'opinion publique et à la sollicitation très vive des intérêts menacés, se décida à entrer dans la voie d'une réglementation générale de grande voirie fluviale et maritime, dont l'objet s'est étendu progressivement des ponts aux autres ouvrages construits dans le lit des fleuves et rivières, aux dépôts effectués dans les eaux navigables, aux empiètements divers de nature à compromettre la profondeur et la régularité des chenaux, aux épaves, etc.

Les dispositions ainsi édictées, d'abord très incomplètes et très sommaires, ont été peu à peu généralisées, développées, précisées et étendues à presque tous les cas intéressant réellement la voirie fluviale et maritime. La plupart ont reçu une forme complète et précise dans les *River and Harbor Acts* de 1890 et 1894 ; elles ont été réunies et codifiées sous une forme définitive dans le *River and Harbor Act* du 3 mars 1899.

Tantôt le Congrès a statué directement sur tous les points par voie de réglementation législative, tantôt il a posé seulement les règles principales et il a délégué aux chefs des départements exécutifs la mission de faire des règlements de détail, en spécifiant les sanctions pénales dont les contrevenants seraient passibles.

III. — Police de la Voirie (*suite*). — Réglementation concernant les ouvrages utiles au commerce.

Ponts. — Les ponts sont, comme on vient de le dire, les

premiers obstacles à la navigation qui aient provoqué l'intervention du Congrès ; mais on a vu que cette intervention ne s'est manifestée pour la première fois, en 1852, que pour un ouvrage particulier (pont de Wheeling), et sous une forme incidente, dans une disposition de détail d'un acte relatif au budget du service postal (1).

La seconde intervention du Congrès est du 14 juillet 1862 ; elle se rapporte au pont de Steubenville, également établi sur l'Ohio. Il s'agissait alors d'un ouvrage en construction, auquel le caractère légal a été reconnu moyennant diverses conditions destinées à sauvegarder les intérêts de la navigation. L'acte du 14 juillet 1862 prévoit deux cas : si le pont est construit entièrement avec travées fixes, une travée, établie au-dessus du chenal navigable, aura au moins 300 pieds (91^m,45) de longueur, 90 pieds (27^m,43) de hauteur libre au-dessus des basses eaux et 40 pieds (12^m,20) de hauteur libre au-dessus des hautes eaux ; si le pont est construit avec travée mobile, la travée fixe, au droit du chenal, aura au moins 300 pieds de largeur libre et 70 pieds (21^m,34) de hauteur au-dessus des basses eaux, et la travée mobile, placée dans une partie accessible de la rivière, laissera une passe libre de 100 pieds (30^m,48) de largeur, de chaque côté de la pile portant le pivot. La travée mobile devra être manœuvrée aussitôt que possible après que les bateaux en auront fait la demande par un signal convenable. Les piles seront disposées parallèlement au courant. Le pont sera route postale et ne donnera lieu à la perception d'aucune taxe spéciale, en dehors de la taxe ordinaire par mille perçue sur le

(1) Il est fait abstraction ici des actes du Congrès relatifs à certains ponts établis dans le district de Columbia placé sous l'autorité directe du Gouvernement fédéral, ainsi que des actes concernant certains ouvrages établis dans les Territoires ou touchant les propriétés des Etats-Unis, l'intervention du Congrès dans ces divers cas n'étant pas motivée par son rôle relatif aux eaux navigables.

chemin de fer pour le transport des courriers postaux, des troupes et des munitions de guerre des États-Unis.

Un acte du 2 juillet 1864 autorise le premier pont de chemin de fer sur le Missouri, pour le passage de la première ligne ferrée transcontinentale. Les termes en sont sommaires ; mais le Congrès a soin de spécifier qu'il pourra, à toute époque, modifier, amender ou révoquer les dispositions de cet acte.

Cette condition essentielle de précarité des autorisations accordées, notwithstanding l'accomplissement de toutes les clauses conditionnelles formulées par le Congrès, est, depuis cette époque, insérée dans tous les actes analogues, même dans ceux qui se rapportent aux ouvrages les plus considérables, tels que le pont de Saint-Louis sur le Mississippi (25 juillet 1866, 20 juillet 1868), le pont de Brooklyn sur la rivière de l'Est à New-York (3 mars 1869), etc.

Divers actes, de 1865 à 1868, autorisent, sous une forme plus ou moins sommaire, la construction de plusieurs ponts sur l'Ohio, le Mississippi, etc.

Un acte de 1868 se rapporte aux ponts à construire sur toutes les rivières navigables traversées par la compagnie du chemin de fer de New-Orleans, Mobile et Chattanooga.

Une résolution commune des deux Chambres, du 7 juillet 1868, prescrit la constitution d'une commission comprenant deux officiers de marine et un ingénieur militaire, pour étudier les conditions d'établissement d'un pont de chemin de fer réunissant Boston à East-Boston. C'est le premier ouvrage de ce genre qu'il soit question d'établir dans la zone des eaux maritimes.

L'acte du 3 mars 1869, relatif au fameux pont de Brooklyn, sur l'*East River*, bras de mer qui sépare Brooklyn de New-York, est très sommaire ; il stipule simplement que le pont ne devra pas faire entrave à la navigation ; il réserve pour le Secrétaire de la Guerre le droit d'examiner et d'approuver les plans qui devront lui être soumis, et pour le Congrès le droit d'amendement et de révocation ultérieure.

Une première tentative de réglementation générale, suivant un plan d'ensemble, est indiquée par un acte du 11 juillet 1870. Le Secrétaire de la Guerre est invité à désigner trois ingénieurs, qui seront chargés d'examiner tous les ponts construits ou en construction sur l'Ohio et d'adresser un rapport au Congrès faisant connaître si, à leur avis, ces ponts, tels qu'ils sont construits ou projetés, entravent la libre et sûre navigation de la rivière. Dans le cas de l'affirmative, ils devront indiquer la largeur des travées et la hauteur libre au-dessus des eaux, qui sont nécessaires pour éviter toute entrave à la navigation, et ils évalueront les dépenses à faire pour modifier les ponts conformément à ces indications.

Comme conséquence des études ordonnées en 1870, un acte du 17 décembre 1872 prescrivit les conditions auxquelles devraient satisfaire tous les ponts à construire sur l'Ohio. Cet acte fut amendé et complété par les actes ultérieurs des 14 février 1883 et 13 juillet 1892 (sect. 4).

Les premiers ponts sur le Mississippi furent autorisés par des actes du 25 juillet 1866 (ponts de Quincy, Hannibal, Prairie du Chien, Keokuk, Winona, Dubuque, etc.), du 27 février 1867 (premier pont de Clinton), du 21 février 1868 (pont de La Crosse), etc. Mais la construction du deuxième pont de Clinton donna lieu à un acte du Congrès, très complet, très étudié, en date du 1^{er} avril 1872, qui fut dès lors considéré comme type et dont les dispositions essentielles furent étendues à tous les ponts à construire désormais sur le Mississippi (acte du 4 juin 1872).

Outre les actes plus particulièrement intéressants que l'on vient de citer, un grand nombre d'actes spéciaux contenant des dispositions analogues furent votés par le Congrès à la même époque et pendant les années qui suivirent. Le Congrès intervenait ainsi, sur la demande des compagnies, pour donner son approbation conditionnelle à la construction des ouvrages; mais il ne semblait pas que cette approbation fût exigée et pût être considérée comme obligatoire.

Cette situation mal définie ne s'est modifiée et précisée qu'à partir de 1884.

L'acte des Rivières et des Ports du 5 juillet 1884 invite le Secrétaire de la Guerre : — par la section 2, à faire connaître, dans un rapport au Congrès, si certains ponts, chaussées ou constructions, établis ou en cours d'établissement sur les eaux navigables, sont de nature à entraver la liberté et la sécurité de la navigation, et à signaler, s'il y a lieu, les modifications qu'il convient d'apporter à ces ouvrages pour faire disparaître les inconvénients dont ils sont cause ; — par la section 3, à mettre en demeure les propriétaires et exploitants des ponts dont la passe navigable est difficilement accessible, de construire dans un délai donné, en se conformant à ses instructions, les installations nécessaires pour guider les bateaux et radeaux, et pour faciliter le passage. Faute d'obtempérer à la mise en demeure prévue par la section 3, dans le délai fixé, les travaux seront exécutés d'office par les soins et aux frais des États-Unis, et la dépense sera prélevée sur les fonds du Trésor ; le Secrétaire de la Guerre en référerait ailleurs immédiatement à l'Attorney Général, qui engagerait devant la cour de district ou de circuit la procédure nécessaire pour obtenir le remboursement des frais. Les dépenses mises ainsi à la charge des intéressés ne pourront excéder annuellement 15.000 dollars (78.000 fr.) pour un même pont.

Des prescriptions plus rigoureuses concernant les ponts ont été édictées par l'acte du 31 juillet 1888, dont les dispositions sont résumées ci-après, avec les amendements introduits par l'acte du 19 septembre 1890.

ACTE DE 1888, SECT. 2. — Dans le cas où une pile ou culée d'un pont, placée dans les eaux navigables, aurait pour effet de dévier le courant de manière à affouiller les berges ou à causer tout autre dommage aux propriétés riveraines, le Secrétaire de la Guerre, sur la plainte qui lui en sera faite et après enquête établissant les faits, prescrira la réparation du

dommage ou les moyens à employer, dans un délai déterminé, pour mettre la propriété à l'abri de tout dommage, sous peine d'une indemnité double du préjudice causé, à fixer par la cour compétente, en faveur de la personne qui a subi ce préjudice, et ce, nonobstant tous autres droits et actions qui peuvent résulter de la législation antérieure.

SECT. 9 (modifiée par la section 4 de l'acte de 1890). — Quand le Secrétaire de la Guerre aura de bonnes raisons de croire qu'un pont établi sur une rivière navigable forme un obstacle excessif (*unreasonable*) au passage des bateaux et radeaux, par suite d'un défaut de hauteur ou de largeur des travées, il devra, après avoir entendu les parties, prescrire, s'il y a lieu, les modifications nécessaires pour faciliter la navigation, en fixant un délai pour les réaliser. Si ces modifications n'ont pas été faites dans les délais stipulés, il devra saisir l'attorney de district des Etats-Unis, chargé d'exercer des poursuites correctionnelles et de requérir l'application des pénalités prévues par la section suivante (1).

SECT. 10 (modifiée par la section 5 de l'acte de 1890). — Les propriétaires ou exploitants de ponts qui, volontairement, n'auront pas satisfait à l'ordre du Secrétaire de la Guerre, comme il est dit dans la section précédente, seront réputés coupables de délit (*misdemeanor*) et passibles d'une amende de 5.000 dollars (26.000 fr.) au plus. Une poursuite nouvelle pourra être exercée chaque mois pour nouveau délit, jusqu'à exécution (2).

L'acte du 19 septembre 1890, dans la section 7 (3) confirmée par l'acte du 13 juillet 1892 (section 3), interdit désormais la construction d'aucun pont fixe ou tournant, de piles ou de culées de pont dans les eaux navigables, en vertu d'aucun acte des législatures d'Etat, avant que la situation et les

(1) Voir : Section 18 de l'acte du 3 mars 1899. — Appendice II.

(2) *Idem.*

(3) Voir le texte de cet article, page 321.

plans n'aient été soumis au Secrétaire de la Guerre et approuvés par lui. Il est spécifié que cette disposition ne reconnaît pas aux statuts de l'Etat le pouvoir d'autoriser la construction de ponts, culées ou autres ouvrages dans un cours d'eau, port, rade ou dans une eau navigable quelconque non entièrement comprise dans les limites de l'Etat.

La section 10 de l'acte de 1890 qualifie de délit (*misde-meanor*) toute violation des dispositions de cet acte et la rend passible d'une amende de 5.000 dollars (26.000 fr.) au plus, ou d'un emprisonnement d'un an au plus, ou des deux peines cumulées, à la discrétion de la Cour. Tout obstacle à la navigation peut en outre donner lieu, de la part de l'Attorney Général, à une procédure en *équité* devant la cour de circuit compétente, pour obtenir par voie d'*injonction* la destruction de l'obstacle.

En vertu de la section 11 du même acte, les officiers et agents chargés de la surveillance des travaux d'amélioration et d'entretien des eaux navigables, et, à leur défaut, les receveurs des douanes et autres agents du Revenu doivent assurer l'exécution de la loi en informant l'attorney de district de toute infraction commise.

La prescription contenue dans la section 7 de l'acte de 1890 est la première qui ait rendu obligatoire, pour la construction des ponts sur les eaux navigables, l'autorisation préalable du Gouvernement fédéral.

Mais, en rendant l'autorisation obligatoire, elle a paru reconnaître à l'approbation des plans et projets par le Secrétaire de la Guerre, un caractère d'autorisation légale qui dispensait désormais les intéressés de recourir au Congrès. Cette intention ressortait des termes du débat au sein du comité de la Chambre, et le Secrétaire de la Guerre n'hésita pas à user du pouvoir d'autorisation qui paraissait lui avoir été délégué, et que lui reconnaissait l'Attorney Général des Etats-Unis.

Cependant le Congrès ne cessa pas d'être directement saisi de demandes d'autorisations nouvelles, et il continua à sta-

tuer comme auparavant, par voie législative, dans chaque espèce qui lui était soumise, les motifs et le dispositif de la loi de 1890 ayant été perdus de vue. Un double régime d'autorisations fonctionna ainsi simultanément sans appeler d'abord l'attention des pouvoirs publics. Aujourd'hui il est admis, pour concilier les termes de l'acte voté avec les usages du Congrès, que le régime d'approbation administrative (par le Secrétaire de la Guerre) doit être limité au cas des ponts construits sur les cours d'eau entièrement situés dans les limites d'un même Etat, et dont la construction a donné lieu à la sanction de l'autorité législative de l'Etat. Sur les autres eaux navigables des Etats-Unis, l'autorisation du Congrès reste nécessaire et seule valable (1).

La loi du 17 août 1894 (section 5) a introduit de nouvelles dispositions législatives concernant les ponts mobiles :

Toute personne possédant, exploitant, ou ayant la charge de faire manœuvrer un pont tournant, construit ou à construire ultérieurement, est tenue de faire ouvrir la travée mobile du pont, pour le passage des bateaux ou radeaux, en se conformant aux prescriptions jugées nécessaires pour la sauvegarde des intérêts publics ; ces prescriptions, arrêtées par le Secrétaire de la Guerre, après avoir été édictées et publiées, ont force de loi.

Toute personne, qui, volontairement, aura refusé ou négligé d'ouvrir ou de faire ouvrir la travée mobile d'un pont ou qui retardera l'ouverture plus qu'il n'est raisonnable, après que la demande en aura été faite par un signal convenable, conforme aux indications des règlements du Secrétaire de la Guerre ci-dessus visés, sera réputée coupable de délit (*misdemeanor*) et passible d'une amende de 1.000 à 2.000 dollars (5.200 à 10.400 francs), ou, si la responsabilité incombe à une personne naturelle, d'un emprisonnement

(1) Cette procédure a été sanctionnée par l'acte du 3 mars 1899, sect. 9. — Appendice II.

n'excédant pas un an, ou des deux peines ensemble à la discrétion de la cour (1).

Il résulte du rapport du Chef des Ingénieurs de 1896 que, pendant l'année fiscale terminée au 30 juin 1896, les opérations de surveillance et de contrôle suivantes ont été faites par le département de la Guerre.

1° Pour 18 ponts autorisés par acte spécial du Congrès, les plans et dessins, soumis au Secrétaire de la Guerre conformément aux termes de l'acte d'autorisation, ont été examinés et approuvés par lui.

2° Pour 36 ponts ayant fait l'objet d'autorisations législatives des Etats, l'autorisation de construire prévue par la section 7 de l'acte de 1890 a été donnée par le Secrétaire de la Guerre, après examen des emplacements proposés et des plans relatifs aux ouvrages.

3° Pour 9 ponts existants, signalés comme faisant obstacle à la navigation, des avertissements ont été donnés par le Secrétaire de la Guerre d'avoir à modifier les dispositions qui ont motivé des plaintes reconnues justifiées ; pour un de ces ponts, les modifications proposées par les intéressés eux-mêmes ont été approuvées.

Pendant la même période (1895-1896), le Congrès a voté 20 actes particuliers autorisant l'établissement de ponts (2).

(1) Les dispositions réglementaires concernant les ponts, formulées primitivement dans les sections 9 et 10 de l'acte de 1888, et dans les sections 4, 5, 7, 10 et 11 de l'acte de 1890, ont reçu leur expression définitive dans les sections 9, 12, 17 et 18 de l'acte du 3 mars 1899. Voir : Appendice II.

(2) On trouvera à la fin du volume (Appendice I), un de ces actes relatif à la construction d'un pont sur le Missouri, que l'on peut citer comme type de tous les actes analogues concernant les grands ouvrages établis sur les principales voies navigables. Pour les ouvrages secondaires, les conditions prescrites sont parfois rédigées sous une forme plus sommaire.

Un bill ayant pour objet d'établir un règlement général pour la construction des ponts à établir sur le Mississippi et sur ses principaux tributaires, le Missouri excepté, a été déposé à la Chambre des Représen-

Tous ces actes contiennent une clause de précarité, par laquelle le Congrès se réserve le pouvoir de les modifier, amender ou abroger à toute époque. Le caractère légal reconnu aux ponts autorisés les protège simplement contre toute action judiciaire pour *nuisance*, qui pourrait être intentée à leur occasion ; mais il ne constitue en faveur des permissionnaires aucun droit absolu et permanent. L'autorité législative reste toujours maîtresse de décider que les intérêts de la navigation exigent leur suppression ou leur modification aux frais des permissionnaires et sans indemnité.

Ouvrages utiles autres que les ponts. — Le Congrès est intervenu dans un certain nombre de cas, comme il l'a fait pour les ponts, quoique beaucoup moins souvent, pour donner, par des actes particuliers, le caractère légal à diverses constructions, telles que quais, wharfs, môles, épis, barrages, aqueducs, etc., établies dans les eaux navigables. Ces autorisations, généralement données pour des ouvrages intéressant le commerce ou se rapportant à quelque intérêt public, ont le même caractère de précarité que les autorisations relatives aux ponts ; elles ont les mêmes conséquences et les mêmes avantages, en ce qu'elles mettent les permissionnaires à l'abri des actions judiciaires qui pourraient leur être intentées par les pouvoirs publics ou par les navigateurs sous prétexte d'entrave à la libre navigation.

Des autorisations de ce genre sont encore délivrées ; elles ont même été rendues obligatoires, comme pour les ponts, en vertu des lois générales rappelées ci-après.

La première disposition générale qui se rapporte à ces ouvrages, est celle de la section 2 de l'acte du 5 juillet 1884.

tants du 56^e Congrès. Ce *bill* a été soumis à l'examen d'un *board of engineer officers*, dont le rapport, du 23 février 1900, conclut à l'opportunité et même à l'urgence d'une telle réglementation, mais propose une rédaction très développée en 30 articles, différente de celle du projet de loi.

déjà cité (1) ; elle ne comporte aucune prescription réglementaire.

L'acte du 19 septembre 1890 est le premier qui les soumette à une réglementation. La section 7 de cet acte, modifiée par la section 3 de l'acte du 13 juillet 1882, s'applique à tous les ouvrages utiles au commerce en même temps qu'aux ponts ; elle est ainsi rédigée :

Il est interdit désormais de construire sans l'autorisation du Secrétaire de la Guerre aucun wharf, môle, duc d'Albe, estacade ou barrage flottant (*boom*), déversoir (*weir*), brise-lames, mur de quai ou de soutènement (*bulkhead*), jetée, ou quelque autre construction que ce soit faisant saillie sur les *harbor lines*, là où il en a été établi, ni aucune construction du même genre empiétant sur les eaux navigables là où il n'a pas été établi et où il ne peut être établi de *harbor lines*, dans les ports, havres, rades, et en général dans les eaux navigables des États-Unis, de manière à obstruer ou gêner la navigation, le commerce ou le mouillage dans ces eaux. Il est interdit de commencer désormais la construction d'un pont fixe ou mobile, de piles ou culées de pont, de chaussées ou autres ouvrages dans aucun port, havre ou rade, rivière navigable ou dans d'autres eaux navigables des États-Unis, en vertu d'un acte quelconque de la législature d'un Etat, avant que les plans de ces ouvrages aient été soumis au Secrétaire de la Guerre et approuvés par lui. Il est interdit également de creuser, de remblayer ou de modifier en quelque manière que ce soit la direction, l'emplacement, les conditions ou la capacité de tout port, rade, havre, port de refuge ou surface abritée par un brise-lames, ou d'un chenal quelconque des eaux navigables des États-Unis, à moins d'une autorisation ou approbation du Secrétaire de la Guerre.

Il est spécifié que les dispositions ci-dessus ne s'appliquent pas aux ponts fixes ou mobiles, aux piles et culées de pont dont la construction a été précédemment autorisée régulièrement par la loi, et d'autre part que ces dispositions ne doivent pas être interprétées en ce sens qu'elles reconnaîtraient à la législature d'un Etat le

(1) Voir page 315.

pouvoir d'autoriser la construction d'un pont ou autre ouvrage sur un cours d'eau, port, havre, rade ou sur des eaux navigables quelconques non entièrement comprises dans les limites de cet Etat.

Les pénalités prévues par la section 10 de l'acte de 1890 sont applicables à toute violation des prescriptions ci-dessus (1).

L'acte du 17 août 1894 contient d'autre part la disposition suivante :

SECT. 9. — Quand le Secrétaire de la Guerre accordera la permission de prolonger des môles, wharfs, quais ou autres ouvrages, au delà des *harbor lines* établies, il devra faire déterminer le volume d'eau déplacé par ces constructions et il pourra exiger, s'il le juge convenable, des parties à qui l'autorisation est accordée, qu'une compensation soit faite pour le volume d'eau de marée déplacée, en pratiquant des excavations dans quelque partie du port ou des chenaux accessibles à la marée qui en dépendent, entre les niveaux des hautes et basses mers, de manière à faire place pour une quantité d'eau de marée équivalente, ou de toute autre manière qui lui paraîtra convenable. Ces travaux d'excavation ou autres améliorations devront être faits sous la direction du Secrétaire de la Guerre et de manière à n'endommager en rien les chenaux existants (2).

IV. — Police de la Voirie (suite). — Dispositions réglementaires concernant la conservation des profondeurs et des ouvrages nécessaires à la navigation.

Dépôts et obstacles accidentels dans les eaux navigables. — Les premières dispositions législatives ayant pour objet d'assurer la conservation des profondeurs des eaux navigables.

(1) Voir page 317. — La disposition de la section 11 du même acte est également applicable.

(2) Les dispositions des actes de 1890, 1892 et 1894, que l'on a citées, se retrouvent, avec quelques modifications, dans les sections 9, 10, 11, 12 et 17 de l'acte du 3 mars 1899. — Voir : Appendice II.

en empêchant tout dépôt de lest, sable, vase, produits de dragages et matières solides de toute nature dans les ports et chenaux fréquentés par la navigation, ont été prises par le Congrès en 1886; elles n'étaient applicables qu'au port de New-York.

Malgré les abus signalés chaque année par les rapports du Chef des Ingénieurs, c'est seulement en 1890 que le Congrès s'est décidé à assurer à ce point de vue la protection des eaux navigables, en édictant des mesures générales dont le besoin se faisait impérieusement sentir.

L'acte du 19 septembre 1890 (section 6) interdit de jeter ou déposer du lest, de la terre, des pierres, graviers, cendres, scories, déchets ou résidus quelconques dans les ports, chenaux, havres, rades, rivières et autres eaux navigables des Etats-Unis, de manière à gêner ou obstruer la navigation. Il est interdit également de faire des dépôts sur les rives, là où ces dépôts peuvent être entraînés dans les eaux navigables par les marées, les crues, les tempêtes, etc. Il est prévu toutefois que des permissions spéciales pourront être données par le Secrétaire de la Guerre, qui déterminera en quels emplacements et sous quelles conditions les dépôts pourront être effectués.

La section 8 du même acte permet de détruire ou enlever, sans qu'il en résulte aucune responsabilité à l'égard du propriétaire, tout obstacle à la navigation que celui-ci aurait laissé subsister pendant plus de deux mois.

D'après la section 10, le maintien prolongé de tout obstacle à la capacité navigable des eaux des Etats-Unis (sauf exception pour les ponts, môles, wharfs, docks et autres ouvrages analogues établis dans un but commercial) constitue, lorsqu'il n'a pas été autorisé, une contravention nouvelle et distincte pour chaque semaine pendant laquelle l'obstacle continue de subsister.

Toute violation des sections 6 et 8 de l'acte de 1890 constitue d'ailleurs un délit passible d'une amende de 5.000 dollars

(26.000 fr.) au plus, ou d'un emprisonnement d'un an au plus, ou des deux peines cumulées (1).

L'acte du 17 août 1894 renouvelle l'interdiction de déposer ou rejeter dans les eaux navigables des États-Unis, en dehors des limites fixées par le Secrétaire de la Guerre, toutes matières autres que celles qui coulent des rues et égouts à l'état liquide ; il maintient les mêmes pénalités, sauf réduction du maximum de l'amende à 2.500 dollars (13.000 fr.) ; il stipule la responsabilité des capitaines, pilotes et mécaniciens employés au remorquage des bateaux et chalands qui auraient effectué de semblables dépôts, et permet de saisir les dits bateaux et chalands comme gages du paiement des pénalités et dommages (2).

Epaves. — Jusqu'en 1880, aucune mesure générale n'a été prise au sujet des épaves (*wrecks*), et leur enlèvement, lorsqu'il y avait lieu, a toujours été ordonné par une disposition législative particulière ou compris parmi les travaux d'amélioration des rivières et des ports auxquels il était pourvu par le *River and Harbor Act*.

La section 4 de l'acte du 14 juin 1880 (*River and Harbor Act*) renferme les premières dispositions générales concernant les épaves : Lorsque l'épave d'un navire ou bateau coulé dans les eaux navigables forme obstacle ou danger pour la navigation, le Secrétaire de la Guerre doit informer par un avis notifié ou publié à l'avance, les personnes intéressées dans le navire ou sa cargaison, que l'enlèvement en sera effectué d'office, s'il n'y est pas procédé par les intéressés eux-mêmes dans le plus bref délai possible.

Si, après notification ou publication de cet avis, les parties

(1) Les dispositions des sections 10 et 11 sont applicables comme ci-dessus. — Voir page 317.

(2) Les dispositions des actes de 1890 et 1894 sont aujourd'hui remplacées par celles des sections 11, 12, 13, 16 et 17 de l'acte du 3 mars 1899. — Voir : Appendice II.

intéressées ne procèdent pas aussitôt que possible à l'enlèvement, l'opération est faite d'office par le Secrétaire de la Guerre. Il est ensuite procédé, aux enchères, après avertissement préalable, à la vente des débris du navire et de la cargaison, et le produit de la vente est versé au Trésor, au profit d'une caisse spéciale dont les fonds sont affectés aux opérations de cette nature.

Le paiement des dépenses est fait par le Trésor, sur réquisition du Secrétaire de la Guerre.

Les pouvoirs ainsi conférés au Secrétaire de la Guerre ont été successivement étendus de manière à faciliter le rapide dégagement des eaux navigables.

L'acte des Rivières et des Ports du 2 août 1882 autorise le Secrétaire de la Guerre, après accomplissement des formalités prescrites par l'acte de 1880, à procéder à la vente et à disposer de l'épave en l'état où elle se trouve, sans en avoir opéré préalablement le relèvement ou l'enlèvement.

Enfin, l'acte des Rivières et des Ports du 19 septembre 1890 permet encore de simplifier et de hâter la procédure ; il va même jusqu'à en permettre la suppression.

D'après la section 8 de cet acte, toute épave de navire et tout autre obstacle que leurs propriétaires ou leurs auteurs auront laissé subsister, au préjudice de la navigation et du commerce, pendant plus de deux mois dans les eaux navigables des États-Unis, pourront être démolis et enlevés par le Secrétaire de la Guerre, sans aucune responsabilité contractée envers le propriétaire pour le dommage causé (1).

Protection des ouvrages construits par les États-Unis dans l'intérêt de la navigation. — A la suite d'observations répétées, contenues dans les rapports du Chef des Ingénieurs,

(1) Le texte définitif des prescriptions réglementaires concernant les épaves dans les eaux navigables des États-Unis est donné par les sections 15, 16, 17, 19 et 20 de l'acte du 3 mars 1899. — Voir : Appendice II.

sur l'impuissance de ses agents à assurer la protection des ouvrages de navigation construits par les Etats-Unis, le Congrès invita, en 1876 (1), le Secrétaire de la guerre :

1° A lui faire des propositions sur les mesures législatives à prendre pour protéger contre les usurpations et dommages les brise-lames, môles et autres ouvrages publics des Etats-Unis ;

2° A signaler dans un rapport spécial les usurpations et dommages dont les ouvrages de ce genre étaient l'objet.

L'acte de 1876 établissait une pénalité de 1000 dollars (5.200 fr.) au plus, dont se rendait passible toute personne qui, volontairement et illégalement, endommageait une môle, un brise-lames ou tout autre ouvrage construit par les Etats-Unis pour l'amélioration des voies navigables.

Il ne fut pas donné de suite aux rapports produits en exécution de l'acte de 1876. La question fut reprise à nouveau sur les instances du Chef des Ingénieurs en 1884, mais n'aboutit pas davantage.

Le Congrès négligea de prendre d'autres mesures jusqu'en 1890.

Antérieurement à l'année 1899, toutes les prescriptions relatives à cet objet étaient contenues, comme la plupart de celles que l'on a déjà citées, dans les actes des 19 septembre 1890 et 17 août 1894.

L'acte de 1890 (section 9) interdit de prendre possession et de se servir pour un usage exclusif des murs de défense contre la mer, murs de soutènement, jetées, digues, levées, wharfs, môles ou autres ouvrages construits par les Etats-Unis pour la protection ou l'amélioration de leurs eaux navigables, pour prévenir les inondations, pour servir de repères de bornage (*boundary marks*), d'échelles de marée, de stations topographiques, de bouées ou autres signaux de balisage ; il interdit

(1) *River and Harbor Act* du 14 août 1876, sect. 3.

également de recouvrir ces ouvrages de constructions, de les dégrader, détruire, avarier, obstruer, ou d'apporter quelque entrave à leur usage, d'en enlever aucune pierre ou d'autres matériaux pour les employer comme lest ou autrement.

Les sanctions pénales prévues par l'article 10 du même acte (amende de 26.000 fr. au plus, ou emprisonnement ne dépassant pas un an, ou ces deux peines ensemble) s'appliquent à toute infraction aux prescriptions ci-dessus.

L'acte du 17 août 1894, en rappelant dans sa section 6 les dispositions que l'on vient de citer, réduit l'amende à un chiffre compris entre 250 et 2.500 dollars (1.300 à 13.000 fr.) et fait varier la durée de l'emprisonnement de 30 jours à un an.

La section 7 de l'acte de 1894 étend les mêmes pénalités à tout capitaine ou patron, pilote, mécanicien et à toute personne employée en l'une de ces qualités à bord d'un navire ou bateau qui, volontairement, aura avarié ou détruit tout ouvrage des Etats-Unis compris dans l'énumération ci-dessus ; elle les rend en outre passibles de la révocation ou de la suppression de leur licence pour une durée à fixer par le juge (1).

Harbor lines. — A l'occasion de la délimitation latérale des eaux navigables, on a parlé des alignements de voirie désignés sous le nom de *harbor lines*, qui peuvent être fixés par le Gouvernement fédéral comme limites des eaux ouvertes à la navigation, qu'aucun ouvrage ne doit dépasser.

L'établissement des *harbor lines* intéressant directement la police de conservation des eaux navigables, a donné lieu

(1) Le texte actuel des dispositions réglementaires relatives à cet objet est contenu dans les sections 14, 16 et 17 de l'acte du 3 mars 1899. — Voir : Appendice II.

récemment à des prescriptions réglementaires d'ordre général qui ont leur importance.

Les dispositions législatives qui se rapportent à cet objet ont été insérées dans les actes des Rivières et des Ports de 1886, 1888, 1890 et 1894 ; elles ont reçu leur expression définitive dans l'acte du 3 mars 1899. Ces actes donnent une extension croissante aux pouvoirs conférés au Secrétaire de la Guerre.

ACTE DU 5 AOUT 1886, SECT. 2. — Dans les eaux où il n'a pas été établi de *harbor lines* et où les détritns des usines, etc., peuvent être déposés, sans dommage pour la navigation, en dehors de certains alignements à établir, le Secrétaire de la Guerre est autorisé à faire tracer ces alignements, et à permettre les dépôts en dehors des dits alignements, sous la condition de se conformer aux règlements qu'il prescrira quand il y aura lieu.

ACTE DES 31 JUILLET, 11 AOUT 1888, ET ACTE DU 19 SEPTEMBRE 1890, SECT. 12. — Là où le Secrétaire de la Guerre a reconnu que l'établissement de *harbor lines* était nécessaire à la conservation et à la protection des ports, il est autorisé à faire établir ces alignements, au delà desquels aucun môle (*pier*) ou appontement (*wharf*, quai ou autre ouvrage ne devra être prolongé et aucun dépôt effectué, si ce n'est sous les conditions prescrites par les règlements qu'il fera quand il y aura lieu. Toute infraction volontaire aux prescriptions de cet acte et aux règlements faits par le Secrétaire de la Guerre en vertu du dit acte, est réputée délit (*misde-meanor*) et passible d'une amende n'excédant pas 1.000 dollars (5.200 fr.) ou d'un emprisonnement ne dépassant pas un an, à la discrétion de la cour.

Les dispositions de la section 11 de l'acte de 1890 (1) sont applicables dans les cas prévus par la section 12.

ACTE DU 17 AOUT 1894, SECT. 9. — Quand le Secrétaire

(1) Voir page 317.

de la Guerre accordera la permission de prolonger les mûles, wharfs, murs de quai ou autres ouvrages, ou de faire des dépôts dans un port maritime ou une rivière à marée des États-Unis au delà des *harbor lines* établies sous l'autorité des États-Unis, il devra faire déterminer la quantité d'eau de marée déplacée par la construction ou par les dépôts autorisés, etc. (1).

On remarquera que les dispositions législatives concernant les *harbor lines* délèguent en cette matière spéciale au Secrétaire de la Guerre une autorité réglementaire en même temps qu'une autorité technique presque absolue.

V. — Police de la Voirie (*suite*). — Acte du 3 mars 1899.

Les dispositions réglementaires concernant la police de la voirie, que l'on vient de passer en revue, étaient disséminées dans un assez grand nombre d'actes différents. Successivement modifiées et complétées pour tenir compte des indications de l'expérience et des observations formulées par le département de la Guerre, elles étaient difficiles à consulter et à appliquer, en raison des divergences de rédaction qui en rendaient parfois l'interprétation douteuse. La multiplicité des textes traitant du même objet avait d'ailleurs d'autant plus d'inconvénients que la phraséologie longue et embarrassée des documents législatifs américains manque souvent de clarté (2).

Sur une invitation contenue dans l'acte du 3 juin 1896, le Secrétaire de la Guerre réunit pour les soumettre au Congrès les dispositions des diverses lois générales antérieurement votées dans le but d'assurer la conservation et la protection des eaux navigables des États-Unis, en y joignant

(1) Le texte des dispositions réglementaires concernant les *harbor lines*, actuellement en vigueur, est contenu dans les sections 10, 11, 12 et 17 de l'acte du 3 mars 1899. — Voir : Appendice II.

(2) Le texte nouveau n'est pas lui-même à l'abri de cette critique.

ses propositions pour leur révision et leur codification dans un texte unique.

A la suite de ces propositions, le Congrès a arrêté définitivement le texte de la réglementation générale applicable à la police fédérale des eaux navigables, et il a inséré cette réglementation dans les sections 9 à 20 du *River and Harbor Act* du 3 mars 1899 (1).

VI. — Police de la Voirie (*suite*). Dispositions réglementaires spéciales.

Insuffisance de la réglementation générale. — On a fait connaître dans les paragraphes précédents les dispositions législatives d'un caractère général édictées par le Congrès pour la police des eaux navigables des Etats-Unis.

La plupart de ces mesures générales sont de date récente, et elles ne sont pas toujours suffisantes dans certains cas particuliers pour répondre pleinement à tous les besoins. Aussi le Congrès a-t-il été conduit à statuer à plusieurs reprises par des dispositions législatives spéciales, qui ont eu généralement pour objet de déléguer le pouvoir de réglementation dans un cas déterminé à l'autorité exécutive, et qui ont fixé les sanctions applicables pour toute contravention aux règlements faits en vertu d'une telle délégation.

Ces dispositions législatives spéciales sont peu nombreuses et peuvent être citées individuellement ; elles se rapportent, non seulement à la conservation des profondeurs et des ouvrages, mais encore aux conditions particulières d'exploitation résultant de la situation ou de la nature même de ces ouvrages.

Passe sud du Mississippi. — Un acte du 1^{er} juin 1874 —

(1) Ces articles de l'acte du 3 mars 1899 sont reproduits *in extenso* dans l'Appendice II. Ils ont introduit, dans l'ensemble, peu de modifications aux dispositions réglementaires qui étaient alors en vigueur.

pour faciliter et protéger certains ouvrages publics d'amélioration à l'embouchure du Mississippi — place sous l'autorité complète du Secrétaire de la Guerre le chenal sud de l'embouchure du Mississippi, alors en cours d'amélioration (*contrat Eads*), et lui délègue tout pouvoir de réglementation pour la protection, l'amélioration et l'usage du chenal. Il établit comme sanction une amende de 500 dollars (2.600 fr.) au plus, ou un emprisonnement de six mois au plus, ou les deux peines cumulées, à la discrétion de la cour.

La section 5 de l'acte des Rivières et des Ports, en date du 31 juillet 1888, amendé par la section 5 de l'acte analogue du 19 septembre 1890, postérieur à l'achèvement des travaux de la passe et à sa mise en exploitation normale, autorise le Secrétaire de la Guerre à faire tel règlement qu'il jugera convenable pour empêcher toute obstruction du chenal et tout dommage aux ouvrages d'amélioration de la passe sud du Mississippi, depuis l'origine des passes (*Head of the Passes*) jusqu'à l'extrémité des jetées.

Les pénalités pour violation volontaire de ces règlements, fixées d'abord à 500 dollars d'amende au plus et à un emprisonnement de six mois au plus, sont réduites respectivement par le second acte à 250 dollars (1.300 fr.) et à trois mois d'emprisonnement, comme maxima.

La longueur et l'étroitesse de la passe approfondie, qui rendent difficile le croisement des grands navires et nécessitent de grandes précautions pour éviter l'obstruction du chenal, ont motivé cette réglementation exceptionnelle.

Port de refuge de Sand Beach. — Un acte spécial du 19 juin 1882 — *pour le gouvernement et l'administration du port de refuge de Sand Beach (lac Huron)* — rendu au cours des travaux de construction du brise-lames qui abrite ce port, créé de toutes pièces par les États-Unis sur une côte ouverte, le place avec toutes ses dépendances, pendant toute la durée des travaux, sous l'autorité du Secrétaire de la Guerre.

Il autorise le Secrétaire de la Guerre à faire tous règlements de police nécessaires, en conformité avec les lois des Etats-Unis, pour assurer la conservation des ouvrages du port et en faciliter l'usage. Ces règlements, après publication et affichage, auront force de loi.

Un gardien du port (*custodian*), nommé par le Secrétaire de la Guerre, est chargé d'assurer l'exécution des règlements et de veiller sur les ouvrages. Il a le pouvoir de diriger et régler le stationnement et le mouillage des navires dans le port et leur amarrage aux môles, brise-lames, docks et wharfs, la mise à terre et le déchargement du lest et des marchandises ; il doit signaler à l'attorney de district toute violation aux dispositions de la loi.

La réglementation générale, introduite plus tard par le Congrès pour la conservation des profondeurs et la protection des ouvrages de navigation, n'existait pas encore en 1882 ; aussi la loi relative au port de Sand Beach contient-elle à ce point de vue des prescriptions détaillées qui n'auraient plus aujourd'hui leur raison d'être et sur lesquelles il est inutile d'insister.

En vertu de cette loi, l'autorité sur le port, après l'achèvement des travaux, est transférée du département de la Guerre au département de la Trésorerie, chargé de la navigation commerciale.

Port de New-York. — L'acte des Rivières et des Ports du 5 août 1886 contenait (section 3) certaines dispositions ayant pour objet d'interdire tous dépôts nuisibles dans les eaux du port de New-York. A ces dispositions furent substituées celles d'un acte spécial du 29 juin 1888, qui comportait une réglementation plus complète et plus détaillée, punissait les contraventions d'une amende de 250 à 2.500 dollars, ou d'un emprisonnement de 30 jours à un an, et instituait, sous l'autorité du département de la Guerre, les fonctions du *supervisor of the harbor*, chargé de surveiller l'application

des règlements et de fixer, quand il y avait lieu, l'emplacement où des dépôts pourraient être effectués, ainsi que les conditions auxquelles ces dépôts seraient subordonnés.

L'acte du 29 juin 1888 a été amendé par les sections 2 et 3 de l'acte des Rivières et des Ports du 17 août 1894, qui contenait en outre des dispositions interdisant aux pêcheurs d'apporter aucun obstacle à la circulation des grands navires dans les chenaux de New-York, et qui définissait les pouvoirs et les moyens d'action du *supervisor of the harbor* et de ses agents, les *inspectors* et *deputies inspectors*.

Un acte du 16 mai 1888 contient des dispositions spéciales relatives au mouillage des navires dans la rade de New-York. Ces dispositions se rapportent plutôt à la police de la navigation qu'à la police des voies navigables, leur application est placée, non dans les attributions du Secrétaire de la Guerre, mais dans les attributions du Secrétaire de la Trésorerie, à qui le pouvoir de réglementation est délégué sous les sanctions prévues par la loi.

Port de Chicago. — Un acte spécial relatif au mouillage et aux manœuvres des navires dans le port extérieur de Chicago (1) a été voté par le Congrès et approuvé le 6 février 1893.

Cet acte, concernant la navigation plutôt que la conservation ou l'amélioration d'une voie navigable, autorise et invite le Secrétaire de la Trésorerie à définir et délimiter des emplacements de mouillage pour les navires (*anchorage grounds*) dans le port extérieur de Chicago et les eaux adjacentes du lac Michigan, à établir des règlements convenables gouvernant l'usage des chemins d'accès entre le port et le lac et à prendre les mesures nécessaires pour les faire exécuter. Les contraventions à ces règlements sont passibles d'une amende

(1) Il s'agit de la partie du port créée par les États-Unis dans les eaux du lac Michigan, à l'abri de jetées ou brise-lames.

de 100 dollars (520 fr.) ; le navire qui s'en rend coupable peut être retenu et saisi comme gage du paiement de l'amende ; les poursuites sont exercées au nom du fonctionnaire désigné par le Secrétaire de la Trésorerie devant les cours de district ayant juridiction.

Canaux des Etats-Unis. — La nécessité de soumettre à des règlements spéciaux l'usage des voies navigables artificielles, créées ou acquises par les Etats-Unis, a été reconnue par le Congrès dès l'année 1884. Les dispositions de l'acte des Rivières et des Ports du 5 juillet 1884 (section 7) ont été amendées comme il suit par l'acte du 26 septembre 1888.

Le Secrétaire de la Guerre est autorisé à prescrire les règlements nécessaires pour l'usage et l'exploitation des canaux des rapides de Des Moines (*Mississippi*), du Sault Sainte-Marie, de Louisville et Portland (*Ohio*), de Saint-Clair-Flats.

Ces règlements seront affichés en des lieux apparents et toute violation volontaire sera passible d'une amende de 500 dollars (2.600 fr.) au plus, ou d'un emprisonnement de six mois au plus, à prononcer par les cours de district des Etats-Unis ayant juridiction, devant lesquelles les poursuites seront exercées.

Ces dispositions ont été rendues applicables à la forme de radoub de Des Moines, par la section 14 de l'acte des Rivières et des Ports du 19 septembre 1890.

L'acte du 17 août 1890 (section 4) est beaucoup plus général. Le Secrétaire de la Guerre devra prescrire, pour l'usage, l'administration et la navigation de tout canal et semblable ouvrage de navigation, qui est actuellement ou pourra être ultérieurement possédé, exploité ou entretenu par les Etats-Unis, tels règlements qui lui paraîtront exigés par les nécessités publiques. Après publication et affichage, ces règlements ont force de loi, et tout contrevenant est passible d'une amende de 500 dollars (2.600 fr.) au plus, et d'un

emprisonnement de six mois au plus, à prononcer par la cour de district compétente.

VII. — Police de la navigation.

Observations générales. — Les dernières dispositions législatives que l'on vient de citer ont pour but, en réglementant la navigation, d'assurer le dégagement de certaines voies navigables étroites ou exceptionnellement fréquentées, et d'éviter toutes les causes accidentelles qui pourraient diminuer leur capacité utile.

Les dispositions réglementaires qui se rapportent plutôt à la navigation considérée en elle-même, aux mesures à prendre par les navigateurs pour leur propre sécurité ou pour la sécurité de la navigation en général, n'ont qu'un rapport indirect avec les travaux publics ; on se bornera donc à signaler les principales, notamment celles qui concernent les précautions à prendre pour éviter les collisions et celles qui se rapportent spécialement à la navigation à vapeur.

Lois et règlements relatifs aux mesures à prendre pour éviter les collisions. — Les règles anciennement établies pour éviter les collisions sur mer, déjà révisées en 1885, ayant été reconnues insuffisantes, les États-Unis prirent l'initiative d'une conférence internationale relative à cet objet, qui se réunit à Washington en 1889.

La nation qui avait pris cette initiative devait être la première à donner la sanction légale aux règles élaborées par la conférence de Washington ; aussi ces règles furent-elles adoptées officiellement par acte du Congrès du 19 août 1890 ; mais, leur mise en vigueur supposant un accord diplomatique avec les grandes puissances et notamment avec l'Angleterre, la date d'application de l'acte de 1890 fut d'abord différée sans terme précis, puis fixée au 1^{er} mars 1895 ; elle

dut être différée à nouveau sur la demande de la Grande-Bretagne, de telle sorte que les règles votées par le Congrès en 1890 n'eurent pas force de loi avant 1897 (1).

Les règles internationales de 1890 s'appliquent spécialement à la haute mer et aux eaux communiquant avec la haute mer qui sont accessibles à la navigation maritime. Elles comprennent un article 30 ainsi conçu :

Rien dans ces règles ne devra s'opposer à l'application des règles spéciales dûment édictées par l'autorité locale relativement à la navigation dans un port, une rivière, ou dans les eaux intérieures.

L'acte du 19 février 1895 (section 2) donne le pouvoir au Secrétaire de la Trésorie de déterminer par des directions ou alignements convenables, définis au moyen de feux flottants, bouées, balises ou amers, la limite qui doit séparer la haute mer des rivières, ports et eaux intérieures.

Un acte du 7 juin 1897, visant l'article 30 précité des règles de 1890, a établi et sanctionné les règles qui désormais doivent être considérées comme dûment établies par l'autorité locale pour prévenir les collisions dans les ports, rivières et eaux intérieures ; il spécifie que ces règles ne sont point applicables aux grands lacs et aux eaux qui communiquent avec les grands lacs jusqu'à Montréal, non plus qu'à la rivière Rouge du Nord (*Red River of the North*) et aux rivières qui déversent leurs eaux dans le golfe du Mexique.

Les règles spéciales en vigueur sur les grands lacs et les eaux tributaires des lacs jusqu'à Montréal ont été établies en dernier lieu par un acte du 8 février 1895.

Quant à la Rivière Rouge du Nord et aux rivières qui déversent leurs eaux dans le golfe du Mexique, les règles

(1) Ces règles sont identiques à celles du règlement français en date du 21 février 1897 mis en vigueur à partir du 1^{er} juillet 1897.

qui les concernent, antérieures à 1889, ne paraissent avoir donné lieu jusqu'à ce jour à aucune modification.

Règlements concernant les bateaux à vapeur. — Les bateaux à vapeur sont l'objet d'une surveillance continue et rigoureuse, organisée par l'acte du 26 février 1871 amendé et complété par plusieurs actes particuliers (1). Cette surveillance est exercée d'une manière d'autant plus complète par le département de la Trésorerie, que toutes les attributions exécutives concernant la marine marchande appartiennent au même département.

La loi de 1871 a institué, pour surveiller et contrôler les bateaux à vapeur et pour assurer l'exécution de toutes les prescriptions qu'elle renferme, un service spécial centralisé à Washington sous l'autorité supérieure du Secrétaire de la Trésorerie et sous la direction effective du *Supervising Inspector General of Steam Vessels*, nommé par le Président des États-Unis avec l'assentiment du Sénat.

Dix *supervising inspectors*, nommés de même, et choisis parmi les hommes d'une haute compétence spéciale, sont placés à la tête des différentes circonscriptions entre lesquelles le territoire des États-Unis est partagé. Les *supervising inspectors* s'assemblent, sous la présidence du *Supervising Inspector General*, au moins une fois par an, à Washington, et forment un *Board* qui détermine les limites des circonscriptions assignées à chacun de ses membres, et qui établit tous les règlements de détail nécessaires pour l'exécution de la loi. Ces règlements, après approbation par le Secrétaire de la Trésorerie, ont force de loi.

Chacun des *supervising inspectors* exerce sa direction et son contrôle sur le fonctionnement des services locaux, confiés, dans chacun des ports principaux de l'Océan, des lacs ou

(1) Voir : Statuts Révisés, — 4.339 à 4.462, et divers actes subséquents.

des grandes rivières, à un *board of local inspectors*, comprenant un inspecteur des coques (*inspector of hulls*) et un inspecteur des chaudières (*inspector of boilers*) (1).

Les *boards of local inspectors* sont chargés, d'une manière générale, de tous les détails d'application de la loi, en ce qui concerne la surveillance et le contrôle des navires, des chaudières et machines, les visites et épreuves obligatoires, les examens et brevets des mécaniciens, etc.

La loi elle-même a pris soin de définir longuement et minutieusement les mesures de contrôle à exercer sur les bateaux à vapeur. On s'explique le développement, la précision et la rigueur de ses prescriptions par les nombreux et graves accidents de toute nature survenus aux Etats-Unis dans l'exploitation des bateaux à vapeur, qui transportent un si grand nombre de passagers tant sur mer que sur les lacs et rivières. Aussi, le contrôle prescrit par la loi ne comporte-t-il pas seulement la vérification des navires et de leurs appareils moteurs après leur construction ; il s'étend jusqu'à la surveillance de la fabrication des matériaux employés dans la

(1) La loi établit un *board of local inspectors* dans chacun des districts douaniers suivants, au nombre de 39 :

New-York (N.-Y.) — Boston (Mass.) — Philadelphia (Pa.) — San-Francisco (Cal.) — Albany (N.-Y.) — New-London (Conn.) — Baltimore (Md.) — Buffalo (N.-Y.) — Cleveland (O.) — New-Orleans (La.) — Norfolk (Va.) — Saint Louis (Mo.) — Dubuque (Ia.) — Detroit (Mich.) — Chicago (Ill.) — Michigan (Mich.) — Milwaukee (Wis.) — Port Huron (Mich.) — Willamette (Or.) — Portland (Me.) — Puget Sound (Wash.) — Savannah (Ga.) — Pittsburg (Pa.) — Oswego (N.-Y.) — Charleston (S.-Ca.) — Duluth (Minn.) — Louisville (Ky.) — Evansville (Ind.) — Memphis (Tenn.) — Nashville (Tenn.) — Cincinnati (O.) — Gallipolis (O.) — Wheeling (W.-Va.) — Superior (Mich.) — Burlington (Vt.) — Apalachicola (Fla.) — Galveston (Tex.) — Mobile (Ala.) — Providence (Rh.-I.).

Les traitements des *inspectors* varient, suivant l'importance des circonscriptions, entre 6.240 et 13.000 fr.

Des *assistant inspectors* peuvent en outre être nommés dans tout district où le nombre des bateaux à vapeur inspectés atteint 225.

confection des chaudières, dont les tôles doivent être préalablement vérifiées et poinçonnées; il s'exerce sur la construction des machines et des coques, sur toutes les précautions qui doivent être prises, tous les engins et appareils qui doivent être disposés pour empêcher les explosions, pour prévenir et éteindre les incendies, pour servir en cas d'accident au sauvetage de l'équipage et des passagers.

Indépendamment des visites et épreuves faites lors de la construction et de la réparation des navires et de leurs chaudières, les coques doivent être visitées au moins une fois par an; les chaudières sont également soumises à des inspections et épreuves réglementaires annuelles.

Enfin, les inspecteurs peuvent visiter à toute époque, dans leurs ports respectifs, les bateaux à vapeur arrivant ou partant, pour s'assurer de l'observation des lois et des règlements émanés de l'autorité compétente (1).

Tout le personnel des capitaines, lieutenants, pilotes et mécaniciens donne lieu à une classification très développée, à un système d'examens complexe pour la délivrance des licences ou brevets, à une surveillance continue. En ce qui concerne les mécaniciens, notamment, les règlements ne distinguent pas moins de quatre classes et de 36 degrés (10 de chef mécanicien, 10 de premier assistant, 9 de deuxième assistant et 7 de troisième assistant), sans compter les distinctions relatives au tonnage des navires et à la spécialité des emplois, qui peuvent être stipulées sur les licences. Celles-ci

(1) On a vu que le *Board of Supervising Inspectors* était chargé d'élaborer, avec l'approbation du Secrétaire de la Trésorerie, les règlements et instructions de détail pour l'exécution de la loi.

Les prescriptions minutieuses des règlements s'étendent à toutes les règles de la construction des chaudières, à la nature et à l'épaisseur des tôles, aux dimensions des tuyauteries, des robinets et soupapes, au mode de disposition et au nombre des appareils de sûreté, à la puissance des pompes à incendie et des pompes de cale, au diamètre des tuyaux, au nombre et à la capacité des seaux qui doivent être disposés à bord, etc.

sont essentiellement temporaires, valables pour une année seulement, et des examens sont nécessaires pour chaque progression de classe ou de grade.

Tout le personnel attaché aux bateaux à vapeur est placé sous l'autorité des inspecteurs, qui constituent un corps fortement hiérarchisé et contrôlé, qui sont organisés en commissions, fonctionnent comme jurys d'examen pour l'admission des candidats aux divers brevets, et opèrent, dans tous les cas de contraventions aux lois et règlements et de contestations relatives à l'application de ces lois et règlements, comme de véritables tribunaux, dont la procédure est réglementée de manière à suivre des règles analogues à celles des cours de justice.

Des peines sévères sont prévues pour les principales infractions aux lois et règlements.

Tout capitaine ou propriétaire qui a refusé ou négligé d'obéir aux prescriptions des *local inspectors* faites conformément à la loi, et qui a fait naviguer son navire avant de s'y être conformé, est passible d'une amende de 500 dollars (2.600 fr.), et doit répondre des dommages qui pourraient survenir aux passagers ou à leurs bagages par le fait de cette contravention.

Toute contrefaçon des poinçons à appliquer sur les tôles des chaudières, toute apposition sur ces tôles de faux poinçons, et aussi de fausses marques de fabriques destinées à induire en erreur au sujet de la nature ou de la qualité du métal, est punie d'une amende de 2000 dollars (10.400 fr.) et d'un emprisonnement de deux ans au plus, prononcés contre les auteurs et les complices du délit.

Toute personne qui cale ou charge les soupapes, ou qui emploie quelque autre moyen pour élever dans les chaudières la pression au-dessus de la pression autorisée, qui intentionnellement empêche ou dérange le fonctionnement des appareils de niveau d'eau ou autres appareils de sûreté, qui laisse descendre l'eau dans la chaudière au-dessous de la ligne

d'eau réglementaire, est réputée coupable de *misdemeanor* et passible d'une amende de 200 dollars (1040 fr.) et d'un emprisonnement de cinq ans au plus.

Des dispositions très rigoureuses, surtout lorsqu'il s'agit de bateaux à vapeur transportant des passagers, sont édictées au sujet du transport des matières inflammables et explosives. Les infractions à ces dispositions exposent à des amendes qui, dans certains cas, s'élèvent jusqu'à 10.000 dollars (52.000 fr.), et à un emprisonnement qui, dans le cas d'accident, peut être de deux ans.

Pour éviter aux navires américains, placés sous un régime aussi rigoureux, une situation désavantageuse dans leur concurrence avec les navires étrangers, le Congrès a été conduit à étendre aux bateaux à vapeur étrangers eux-mêmes qui fréquentent les ports américains, ou tout au moins à ceux qui transportent des passagers, les principales mesures applicables aux bateaux à vapeur nationaux (1).

L'acte du 7 août 1882 établit des inspecteurs spéciaux des navires à vapeur étrangers, pour exercer cette surveillance, à New-York, Boston, Baltimore, Philadelphie, New-Orléans et San-Francisco.

(1) Acte du 7 août 1882.

CHAPITRE V

DROITS ET TAXES PERÇUS SUR LES VOIES NAVIGABLES ET DANS LES PORTS

I. — Observations générales.

En vertu de la Constitution, le Gouvernement fédéral ne peut imposer aucune taxe sur l'exportation (1).

Il peut imposer des droits de douane sur les marchandises étrangères, à l'entrée, frapper des taxes de tonnage sur les navires, et, d'une manière générale, des droits sur la navigation et sur le commerce, mais à la condition d'appliquer sur tout le territoire des Etats-Unis un régime uniforme, qui ne place aucun port ni aucun Etat dans une situation défavorable ou privilégiée par rapport aux autres ports et aux autres Etats.

Il n'est pas question dans le présent chapitre des droits de douane, ni, en général, des impôts qui peuvent frapper les marchandises transportées, mais seulement des taxes applicables à la navigation proprement dite.

II. — Péages sur les voies navigables intérieures.

La circulation des navires et bateaux sur toutes les eaux navigables intérieures comprises parmi les eaux navigables des Etats-Unis, est aujourd'hui entièrement libre et gratuite.

Aucune taxe n'a jamais été perçue par le Gouvernement fédéral sur les voies navigables naturelles ; mais il n'en était

(1) Voir page 14.

pas de même de certains canaux ou rivières canalisées, dont les travaux avaient été primitivement entrepris par des Etats ou par des compagnies particulières, et sur lesquels des taxes de péage avaient été établies avant que les Etats-Unis aient pris la charge de leur entretien et de leur exploitation.

En prenant sous son autorité la voie navigable du Fox et du Wisconsin, entre le Mississippi et le lac Michigan (7 juillet 1870), et le canal de Louisville et Portland (11 mai 1874), le Congrès maintenait le principe de la perception des taxes de péage, mais il stipulait que ces taxes ne dépasseraient pas ce qui serait strictement nécessaire pour couvrir les dépenses courantes d'entretien et d'exploitation.

L'acte du 18 mai 1880 supprima les taxes perçues sur le canal de Louisville et Portland, en prélevant sur le budget général les dépenses d'entretien et d'exploitation.

L'acte des Rivières et des Ports du 2 août 1882 généralisa cette mesure en décidant qu'aucun droit de péage, ni aucune taxe d'exploitation quelconque, ne seraient levés et perçus désormais sur les navires, bateaux, dragues, etc. passant par les canaux ou utilisant les autres ouvrages de navigation appartenant aux Etats-Unis.

Cette disposition a été confirmée définitivement par la section 4 de l'acte des Rivières et des Ports du 5 juillet 1884, qui stipule de quelle manière il sera pourvu aux dépenses d'entretien, aux frais de manœuvre et d'exploitation des canaux, écluses et autres ouvrages établis ou exploités par les Etats-Unis pour améliorer la navigation.

III. — Droits de tonnage perçus dans les ports.

La Constitution des Etats-Unis réserve au Gouvernement fédéral, sous les seules exceptions autorisées par le Congrès, le privilège exclusif d'établir des droits de tonnage sur la navigation (1).

(1) Voir page 15.

Les droits de tonnage établis par le Gouvernement fédéral et perçus par la douane pour le compte du Trésor des Etats-Unis sont les seuls qui soient actuellement perçus dans les ports américains (1).

Avant 1884, la navigation maritime avec l'étranger était frappée dans les ports par le Gouvernement fédéral de droits de tonnage élevés. Ces droits, sous réserve des dispositions spéciales résultant des traités passés avec certaines nations étrangères, étaient les suivants (R.S.-4219) :

30 cents (1 fr. 56) par tonneau de jauge sur les navires construits aux Etats-Unis, mais appartenant en totalité ou en partie à des étrangers et venant d'un port étranger ; ce droit n'était payable qu'une seule fois dans une année ;

50 cents (2 fr. 60) par tonneau et par an, sur tous autres navires non nationaux venant d'un port étranger, ou venant d'un port des Etats-Unis d'un autre district douanier avec des marchandises provenant de ce district ; ce droit n'était payable qu'une seule fois dans une année ;

2 dollars (10 fr. 40) par tonneau de jauge sur tout navire étranger venant d'un port étranger où les navires des Etats-Unis n'ont pas ordinairement la permission d'entrer et de faire commerce.

En addition aux droits de tonnage mentionnés ci-dessus, tout navire venant d'un port étranger et faisant son entrée en douane à un port des Etats-Unis devait payer une taxe de 30 cents (1 fr. 56) par tonneau. La taxe était de 50 cents (2 fr. 60) si l'un quelconque des officiers n'était pas citoyen des Etats-Unis.

Etaient exemptés de ces taxes : tous navires appartenant à des citoyens des Etats-Unis naviguant entre deux ports des

(1) Il n'est pas question ici des droits spéciaux qui peuvent être perçus dans les ports pour l'usage des installations commerciales appartenant aux Etats, aux corporations ou aux particuliers, et qui sont la rémunération de services rendus.

Etats-Unis, ou employés à la pêche sur le banc de Terre-Neuve, à la pêche de la baleine ou à toute autre pêche, si ces navires étaient *licensed, registered* ou *enrolled* (1).

Étaient exemptés également, sauf lors de leur première sortie, tous navires faisant régulièrement des traversées journalières entre un port des Etats-Unis et un port du Canada, sur des eaux intérieures qui n'étaient pas navigables jusqu'à l'Océan.

En outre du droit de tonnage, un droit de 50 cents (2 fr. 60) par tonneau, désigné sous le nom de *light money*, était levé et perçu sur tout navire étranger entrant dans un port des Etats-Unis. Ce droit n'était pas applicable aux navires non enregistrés (*not registered*) possédés par des citoyens des Etats-Unis et porteurs d'une lettre de mer (*sea letter*) ou d'autres documents réguliers émanant d'une douane des Etats-Unis et établissant que le navire était propriété américaine (R.S.-4.225).

Le Président des Etats-Unis était autorisé, pour les navires de toute nation qui n'établissait aucune différence entre les taxes perçues sur les navires des Etats-Unis et sur ses propres navires, à supprimer par proclamation la perception, à l'entrée dans les ports américains, de tous droits et taxes non perçus sur les navires nationaux (R.S.-4.228).

Il résultait de cette disposition que, en fait, pour toutes les nations qui, comme la France, n'établissent plus, en vertu des traités, aucune différence dans la perception des taxes sur les navires venant de l'étranger, quel que soit le pavillon, la seule taxe applicable était la taxe additionnelle de 30 cents (1 fr. 56), laquelle frappait les navires américains comme les navires étrangers.

Les dispositions qui précèdent ont été modifiées comme il

(1) On désigne par *enregistrement, licence* ou *enrôlement*, les formalités légales auxquelles sont astreints les navires nationaux, suivant le genre de navigation qu'ils pratiquent.

suit, dans un sens libéral, par l'acte du 26 juin 1884 (section 14) amendé lui-même par l'acte du 19 juin 1886 :

Au lieu de la taxe de tonnage de 30 cents par tonneau et par an, un droit de 3 cents (0 fr. 156) par tonneau de jauge et par voyage, sans que la totalité des droits perçus sur un même navire puisse dépasser 15 cents (0 fr. 78) par tonneau dans une même année, est perçu, à l'entrée dans un port quelconque des Etats-Unis, sur tout navire venant d'un port étranger de l'Amérique du Nord, de l'Amérique centrale, des îles des Indes occidentales, des îles Bahama, ou des côtes de l'Amérique du Sud bordant la mer des Caraïbes, des îles Sandwich, ou de Terre-Neuve.

Un droit de 6 cents (0 fr. 312) par tonneau de jauge et par voyage, sans que la perception puisse dépasser 30 cents (1 fr. 56) par tonneau dans une même année, est perçu, à l'entrée dans un port des Etats-Unis, sur les navires venant de tout autre port étranger.

Sont exemptés de ces perceptions, les navires en détresse et ceux qui ne font aucune opération commerciale.

Le Président des Etats-Unis est autorisé à suspendre par proclamation, pour les navires venant des ports étrangers, la perception de toute partie de la taxe établie comme ci-dessus, qui serait en excès sur le montant des taxes de tonnage, droits de phare ou autres taxes équivalentes imposés dans ces ports sur les navires américains.

D'autre part, le Président devra exclure, par proclamation, du bénéfice des dispositions de l'acte de 1884, les navires appartenant aux pays étrangers, dans les ports desquels les taxes de toute nature et les droits d'importation et d'exportation imposés sur les navires américains ou sur leurs cargaisons sont supérieurs aux taxes et droits imposés sur les navires nationaux ou leurs cargaisons. Cette mesure d'exclusion ne vise pas les nations étrangères qui établissent, dans la perception des droits et taxes, une différence de traitement applicable seulement, soit aux navires employés au cabotage national, soit à la cargaison de ces navires.

Tout navire appartenant à un citoyen des États-Unis, faisant commerce entre un port des États-Unis et un autre port des États-Unis, ou employé à la pêche du banc de Terre-Neuve, à la pêche de la baleine ou à toute autre pêche, est exempt de toute taxe de tonnage s'il est *licensed*, *registered* ou *enrolled*.

En conformité des actes de 1884 et de 1886, et en vertu des proclamations du Président qui en sont la conséquence, sont exemptés de toute taxe de tonnage dans les ports des États-Unis, les navires en provenance des ports hollandais d'Europe et des Indes Orientales, des ports de la province d'Ontario, de l'île de la Trinité, et de quelques autres ports (1).

Les navires des autres provenances paient la taxe de 6 cents (0 fr. 312) avec maximum de 30 cents (1 fr. 56) par an, ou de 3 cents (0 fr. 156) avec maximum de 15 cents par an (0 fr. 780), ainsi qu'il est dit à la section 14 de l'acte du 26 juin 1884 citée plus haut.

IV. — Droit sur les passagers.

La loi du 18 août 1894 a établi une taxe spéciale de 1 dollar (5 fr. 20) par tête sur tout passager, non citoyen des États-Unis, arrivant, par navire à voiles ou à vapeur, d'un port étranger dans un port des États-Unis.

Cette taxe, perçue par le receveur des douanes, doit être payée par le capitaine, propriétaire, agent ou consignataire du navire transporteur. Elle est affectée à la constitution, dans chaque port, d'une caisse spéciale désignée sous le nom de caisse des immigrants (*immigrant fund*), dont les ressources sont employées, sous la direction du Secrétaire de la Trésorerie, aux dépenses occasionnées par la règle-

(1) L'exemption autrefois stipulée en faveur des ports de l'empire d'Allemagne a été retirée.

mentation de l'immigration et par les soins et les secours à donner aux immigrants.

V. — Taxes payées par les navires pour services divers de l'Administration des Douanes.

Antérieurement à la loi du 19 juin 1886, les émoluments de certains fonctionnaires et agents des douanes étaient entièrement ou partiellement constitués par le paiement des honoraires (*fees*) dus par la navigation pour certains services obligatoires ou facultatifs tarifés par la loi.

L'acte de 1886 a supprimé ce mode de rémunération des agents de douanes, qui reçoivent désormais du Gouvernement la totalité de leur salaire, et il a établi en même temps la gratuité d'une partie des services précédemment rémunérés sous forme d'honoraires, notamment de ceux qui se rapportent à l'enregistrement, à l'enrôlement, à la licence, au jaugeage et à une série d'autres formalités concernant spécialement les navires des Etats-Unis.

Il a maintenu toutefois le tarif suivant des taxes qui doivent être perçues désormais au bénéfice du Trésor pour diverses formalités et écritures incombant au service des douanes :

1. — PORTS DES CÔTES DE L'ATLANTIQUE, DU PACIFIQUE, DU GOLFE DU MEXIQUE ET DES RIVIÈRES DE L'OUEST.

Certificat de l'inspecteur pour l'annulation d'une garantie en douane	1 fr. 04
Délivrance d'un permis à un navire n'appartenant pas à un citoyen des Etats-Unis, pour se rendre d'un district dans un autre, et réception du manifeste	10 40
Réception du manifeste et délivrance du permis de décharger, à l'arrivée, pour le navire désigné ci-dessus	10 40
Formalité d'entrée (<i>entry</i>) d'un navire de 100 tonneaux et plus venant d'un port étranger.	13 00

Formalité d'entrée pour un navire de moins de 100 tonneaux.	7 fr. 80
Formalité de sortie (<i>clearance</i>) pour un navire de 100 tonneaux et plus se rendant dans un port étranger	13 00
Formalité de sortie pour un navire de moins de 100 tonneaux.	7 80
Déclaration additionnelle après la formalité d'entrée	10 40
Acte officiel de garantie non soumis à d'autres dispositions, excepté quand il se rapporte au rôle d'équipage, à l'entrée ou au passage en douane des marchandises, ou à l'entrée des marchandises destinées à l'exportation.	2 08
Certificat officiel, sauf les exceptions ci-dessus spécifiées	1 04
Certificat du receveur des douanes relatif au contrat d'embarquement (<i>shipping articles</i>).	1 04
Certificat spécial pour l'annulation d'une garantie non relative à l'entrée des marchandises (acte de 1890).	1 04
Copie certifiée d'un manifeste à la sortie, si elle est requise	1 04
Copie d'un document maritime	1 04
Documents officiels (à l'exception des documents relatifs aux navires des États-Unis) requis par un négociant, propriétaire de navire ou capitaine, en dehors des cas mentionnés ci-dessus, y compris les bulletins sanitaires pour les navires étrangers.	1 04
Services, autres que le jaugeage, accomplis par le <i>surveyor</i> sur des navires naviguant avec l'étranger, de 100 tonneaux et plus, ayant à bord des marchandises sujettes aux droits.	15 60
Mêmes services pour un navire de moins de 100 tonneaux.	7 80
Mêmes services pour tout navire naviguant	

avec l'étranger et n'ayant à bord aucune marchandise soumise aux droits.	3 fr. 48½
Copie certifiée d'un acte de vente, d'hypothèque, ou d'autre transmission de droits.	2 60
Certificat constatant le paiement du droit de tonnage, quand il est dû	1 0½
Bulletin sanitaire pour un navire étranger . .	1 0½
Garantie pour la conservation des marchandises à bord, si elle est requise.	2 08
Certificat d'origine ou de production américaine, s'il est requis.	1 0½
Formalité de sortie d'un navire américain pour un port étranger : Comme ci-dessus, mais sans taxe pour bulletin sanitaire, certificat de paiement des droits de tonnage, rôle d'équipage et cautionnement	<i>Mémoire</i>
Certificat relatif au contrat d'embarquement. ,	1 0½

II. — PORTS SUR LES FRONTIÈRES DU NORD, DU NORD-EST ET DU NORD-OUEST

Formalité d'entrée d'un navire venant directement d'un port étranger.	2 60
Formalité de sortie d'un navire se rendant à un port étranger autrement que par mer. . .	2 60
Déclaration additionnelle postérieure à la formalité d'entrée	10 40
Acte officiel de garantie non soumis à d'autres dispositions, excepté lorsqu'il se rapporte au rôle d'équipage, à l'entrée ou au passage des marchandises en douane, ou à l'entrée des marchandises nationales destinées à l'exportation	2 60
Certificat officiel, sauf les exceptions ci-dessus spécifiées	1 0½
Certificat spécial pour l'annulation d'une garantie non relative à l'entrée des marchandises (acte de 1890)	1 0½
Copie certifiée d'un manifeste à la sortie, si elle est requise.	1 0½

Copie certifiée d'un document maritime.	1 fr. 04
Copie d'un acte de vente, d'hypothèque ou d'autre transmission de droits.	2 60

Les taxes ci-dessus sont applicables dans le cas de tout navire naviguant sur les eaux des frontières du Nord, du Nord-Est et du Nord-Ouest autrement que par mer. Aucune taxe, autre que celles énumérées ci-dessus, ne peut être exigée des capitaines et propriétaires pour les navires *enrolled* et *licensed* sur les dites frontières.

A la sortie d'un navire américain ou étranger se rendant directement dans un port étranger, il est perçu :

Pour la formalité de sortie	2 fr. 60
Pour l'acte de garantie relatif à la conserva- tion de la cargaison à bord, s'il est nécessaire . . .	2 60

A l'entrée d'un navire américain employé au cabotage et touchant à un port étranger, pour toute déclaration additionnelle après l'entrée en douane. 10 40

Les capitaines de navires à passagers venant d'un territoire étranger non contigu aux États-Unis, doivent payer, dans les vingt-quatre heures de leur entrée en douane, au receveur des douanes du port d'arrivée, 10 dollars (52 fr.) par chaque passager de plus de huit ans (à l'exception des passagers de cabines) qui sera mort de mort naturelle au cours de la traversée.

Il n'est pas exigé de permis sur les frontières du Nord pour décharger une cargaison venant d'un port américain ; mais des permis doivent être demandés et obtenus, et l'on doit se conformer aux lois existantes, pour le déchargement des passagers, de leurs bagages et des marchandises venant des localités et ports étrangers.

Les vapeurs canadiens qui font le commerce sur les frontières du Nord entre un port étranger et un autre port étranger, en touchant, au cours du voyage, dans un port ou une localité des États-Unis, et qui débarquent des passagers, des bagages ou des marchandises, doivent faire leur rapport en douane et payer les taxes d'entrée et sortie.

Les navires *enrolled* ou *licensed*, sur la frontière du Nord, naviguant entre un port situé dans un district de douane et un port situé dans un autre district, et touchant dans l'intervalle à un port intermédiaire étranger, sont exemptés, à l'entrée et à la sortie, de la taxe correspondante de 2 fr. 60 et du paiement de la taxe de tonnage ; mais les formalités d'entrée et de sortie doivent être remplies, et un droit de 0 fr. 52 doit être payé pour le certificat du manifeste et pour le permis de se rendre d'un district dans un autre ; un droit de 0 fr. 52 doit être payé également pour la réception du manifeste.

Les navires employés exclusivement comme *ferry boats* sur la frontière du Nord, quoique chargés, ne sont pas tenus de remplir les formalités d'entrée et de sortie, et les capitaines ou autres personnes ayant la charge de ces bateaux n'ont pas à présenter leur manifeste et à payer les taxes relatives à l'entrée et à la sortie, au certificat et à la réception des manifestes, mais doivent faire leur rapport dans chaque cas au fonctionnaire des douanes compétent et lui donner connaissance de tout bagage et de toutes marchandises importés par eux d'un territoire étranger.

Les *collectors*, *naval officers* et *surveyors* sont tenus d'afficher dans un endroit public de leur bureau, où il puisse être toujours consulté, un tableau exact de toutes les taxes exigibles, en vertu de la loi, dans les ports de leur circonscription ; ils doivent donner un reçu de toutes les taxes perçues, avec le détail des perceptions, lorsqu'ils en sont requis, et ce, sous peine d'une amende de 100 dollars (520 fr.) au bénéfice du dénonciateur.

CHAPITRE VI

AIDES A LA NAVIGATION

I. — Phares et balises.

Le Gouvernement fédéral a pris la charge du service des phares dès l'origine de la confédération. Ce service a été rattaché au département de la Trésorerie et placé sous la direction d'un conseil ou bureau, créé en 1852 sous le nom de *Lighthouse Board*, dont le Secrétaire de la Trésorerie est président de droit et dont tous les membres sont nommés par le Président des Etats-Unis.

Le *Lighthouse Board* est composé de deux officiers généraux ou supérieurs de la marine militaire, deux officiers de l'armée appartenant au corps des ingénieurs et deux membres civils choisis parmi les savants de haute notoriété. Un officier de la marine militaire et un officier du corps des ingénieurs (1) sont en outre détachés, à titre de secrétaires, au *Lighthouse Board*, dont ils font également partie.

Le *Board* choisit parmi ses membres un président effectif (*chairman*), qui est ordinairement un amiral ou un capitaine de vaisseau. Ce président et les deux secrétaires sont les fonctionnaires exécutifs du bureau des phares.

Sous l'autorité supérieure du Secrétaire de la Trésorerie, le *Lighthouse Board* est chargé de la construction, de l'entretien et du fonctionnement des phares, feux-flottants, bouées, balises, amers et autres aides à la navigation, et de l'administration générale de tout le service qui s'y rapporte.

(1) Désignés par les titres de *naval secretary* et *engineer secretary*.

Tous les règlements concernant ce service sont préparés par le *Board*, sous réserve de leur approbation par le Secrétaire de la Trésorerie.

Le service des phares et balises s'étend, non seulement au littoral maritime de l'Atlantique, du golfe du Mexique et du Pacifique, mais encore aux grands lacs et aux grandes rivières. Il est réparti entre 16 districts.

Les côtes de l'Atlantique comprennent les six premiers districts ; le 7^e et le 8^e district se partagent les côtes du golfe du Mexique ; les côtes du lac Michigan forment le 9^e, celles des lacs Ontario et Erié le 10^e, et celles des lacs Huron et Supérieur le 11^e district ; les côtes du Pacifique se divisent entre le 12^e et le 13^e district ; enfin, les 14^e, 15^e et 16^e districts comprennent les grandes rivières du bassin du Mississippi, notamment le Mississippi, le Missouri, l'Illinois et l'Ohio, avec ses affluents : le Great Kanawha et le Tennessee.

Dans chaque district, le service est divisé en deux branches, dont l'une est placée sous les ordres d'un officier du corps des ingénieurs (1), détaché au département de la Trésorerie et chargé des bâtiments, de la construction, du renouvellement et des réparations des établissements fixes, et l'autre, sous les ordres d'un officier de marine ayant ordinairement le grade de *commander* (capitaine de frégate), également détaché au département de la Trésorerie et chargé, avec le titre de *lighthouse inspector*, de la direction du personnel des gardiens de phares et des équipages des feux-flottants, bateaux et embarcations de service, du fonctionnement de l'éclairage, des signaux de brume, du mouillage, de l'entretien et des rechanges des bouées et feux-flottants, etc.

Sous la direction et en vertu des instructions du *Lighthouse Board*, les projets relatifs à tous les travaux de cons-

(1) Plusieurs des ingénieurs de district cumulent ces fonctions avec celles de chefs de district des travaux de fortification et de navigation ; ils dépendent ainsi tout à la fois des départements de la Guerre et de la Trésorerie.

truction ou de réparation des phares, des appareils d'éclairage et autres, et de tous les établissements fixes dépendant du service, sont dressés à Washington par le secrétaire ingénieur du *Board*, ou dans les différents districts par les ingénieurs détachés. Le secrétaire naval et les officiers de marine remplissant les fonctions d'inspecteurs assurent les approvisionnements et tous les détails de l'exploitation.

La construction de nouveaux phares doit être ordonnée par un acte du Congrès, dont les votes ne sont généralement émis qu'après instruction et propositions faites par le *Light-house Board*. L'acte du Congrès affecte à l'exécution des travaux les *appropriations* nécessaires. Ces appropriations restent disponibles, sans spécialisation d'exercice, jusqu'à ce qu'elles soient épuisées ou jusqu'à l'achèvement des travaux.

Le *Lighthouse Board* fait placer, quand il le juge nécessaire, des feux-flottant ou autres signaux pour avertir des dangers résultant d'épaves ou d'autres obstacles temporaires à la navigation dans les ports, dans les chenaux, et dans les passes navigables des baies ou bras de mer (*sounds*). Il doit signaler l'extrémité des jetées établies par les Etats-Unis à l'entrée des ports.

Le *Lighthouse Board* fournit annuellement au Congrès l'estimation des fonds nécessaires pour l'entretien des établissements et le fonctionnement normal du service. Les crédits relatifs à cet objet (à l'exception de ceux qui se rapportent au *Board*) sont généralement compris dans le *Sundry civil appropriation bill* voté annuellement. Ces crédits sont spécialisés par exercice et l'excédent non dépensé fait retour au Trésor.

Les règles d'administration que l'on a exposées à l'occasion des travaux et dépenses du département de la Guerre effectués par le corps des ingénieurs, résultent, pour la plupart, de dispositions législatives générales; aussi ne diffèrent-elles pas sensiblement de celles qui se rapportent aux travaux et dépenses du service des phares. Les règles relatives à l'emploi des fonds et à la justification des dépenses

étant établies par le département de la Trésorerie ou d'accord avec ce département, sont sensiblement les mêmes, sauf quelques modifications de détail, pour tous les départements ministériels chargés d'exécuter des travaux.

L'importance générale du service est suffisamment indiquée par les renseignements statistiques suivants relatifs à l'année 1897 :

1° ÉTABLISSEMENTS ET APPAREILS DÉPENDANT DU SERVICE
DES PHARES (1)

DÉSIGNATION DES ÉTABLISSEMENTS ET APPAREILS	NOMBRE EN SERVICE
Phares électriques.	4
Phares ou feux de 1 ^{er} ordre	59
» 2 ^e »	19
» 3 ^e »	57
» 3 ^e » 1/2	11
» 4 ^e »	271
» 5 ^e »	153
» 6 ^e »	111
Lanternes à huile	156
Lentilles pour feux d'alignement	16
Réflecteurs	51
Lanternes tubulaires et autres	1,993
Feux flottants en position	42
Bouées lumineuses électriques	11
» au gaz	34
Signaux de brume fonctionnant par machine à vapeur, à air chaud ou à l'huile	150
Signaux de brume fonctionnant par mouvement d'hor- logerie	202
Balises pour le jour	424
Bouées à sifflet.	71
Bouées à cloche	112
Autres bouées	4,685

(1) On comptait : 1116 phares et balises lumineuses, y compris

2^e PERSONNEL ET MATÉRIEL NAVAL

Étaient employés par le service des phares, pour la construction, l'entretien et l'exploitation :

Gardiens de phare	1,392
Autres employés, y compris les équipages des bateaux-feux et bateaux de service	1,174
Manceuvres (<i>laborers</i>) chargés des fanaux (<i>post lights</i>)	1,859
Bateaux à vapeur de service	28
Embarcations à vapeur	11
Bateaux de service à voiles	2

Les crédits ouverts par le Congrès pour l'année fiscale 1896-1897 se répartissaient ainsi :

1^{er} CRÉDITS POUR LES BESOINS GÉNÉRAUX DU SERVICE

Fournitures et approvisionnements pour les phares	2,080,000 francs
Réparations des phares	2,990,000 »
Salaires des gardiens	3,692,000 »
Dépenses des feux flottants.	1,690,000 »
Dépenses du balisage	2,470,000 »
Dépenses des signaux de brume	520,000 »
Éclairage des rivières	1,560,000 »
Levers et reconnaissances relatifs à l'em- placement des phares.	5,200 »
Total.	15,007,200 francs

2^e TRAVAUX SPÉCIAUX

Travaux de construction faisant l'objet de crédits spécifiques détaillés par l'acte d'appropriation.	2,025,400 francs
--	------------------

II. — Sauvetage.

Un service général de sauvetage, spécialement destiné à porter secours dans les cas d'accidents occasionnés par la na-

21 feux temporaires dans le port de Mobile ; 42 feux flottants en service et 5 de rechange ; 1,779 fanaux formés d'une simple lanterne montée sur un mât vertical (*post lights*).

vigation, est organisé par le Gouvernement fédéral, au département de la Trésorerie, sous l'autorité supérieure du Secrétaire de ce département, et sous la direction immédiate d'un chef de service désigné sous le nom de *General Superintendent of Life saving Service*, nommé par le Président des Etats-Unis avec l'assentiment du Sénat et résidant à Washington au ministère de la Trésorerie.

Le *General Superintendent* est chargé de surveiller l'organisation et la discipline de tout le personnel du service, de préparer ou réviser les règlements nécessaires, de fixer le nombre et les émoluments des équipages des canots de sauvetage (*surfmen*) employés dans les différentes stations, de surveiller l'emploi des crédits et l'exécution des dépenses. Il doit se renseigner sur les meilleurs procédés employés dans les pays étrangers, sur les inventions nouvelles et les appareils perfectionnés applicables au sauvetage, en faire l'essai et l'application, s'il y a lieu ; rechercher les emplacements les plus convenables pour les stations nouvelles, modifier, remplacer ou déplacer en cas de besoin les stations existantes ; recueillir et publier les renseignements statistiques relatifs aux sinistres maritimes. Il prépare chaque année pour le Secrétaire de la Trésorerie l'estimation des dépenses à faire pour le service sur le prochain budget, et rédige un rapport annuel au Congrès sur le fonctionnement et les frais du service.

Le personnel du service comprend, dans l'ordre hiérarchique, des *inspectors* et *assistant inspectors* nommés par le Secrétaire de la Trésorerie parmi les officiers du service maritime de la douane (*Revenue cutter service*) et chargés d'assurer la marche générale du service conformément aux règlements et aux instructions du *General Superintendent*, des *superintendents* et *assistant superintendents* chargés de la surveillance spéciale des ports compris dans leur circonscription, enfin des gardiens de poste (*keepers*) (1), et des marins

(1) Ces agents, au traitement de 2.080 francs, ont reçu les pouvoirs

sauveteurs (*surfmen*) formant les équipages des canots de sauvetage.

Les postes établis sur tout le développement des côtes, à la fin de l'année fiscale 1896-1897, étaient au nombre de 259, savoir :

189 sur les côtes de l'Atlantique :

55 — des lacs ;

14 — du Pacifique ;

1 sur l'Ohio, à Louisville (chutes de l'Ohio).

Ces postes se divisent en stations de sauvetage proprement dites, complètement organisées pour le sauvetage maritime et disposant de canots, et maisons de refuge.

Le personnel des canots de sauvetage est formé, suivant les lieux et les nécessités du service, de marins salariés employés à titre permanent, ou d'équipages volontaires, réunis en cas de besoin, qui ne reçoivent d'autre salaire qu'une indemnité de 10 dollars (52 fr.) dans chaque circonstance où ils sont appelés à donner leur concours pour une opération de sauvetage.

Les dépenses totales occasionnées par le service se sont élevées, pour l'année fiscale 1896-1897, à 7.664.505 francs.

d'inspecteurs des douanes et sont chargés de veiller à la garde de tous les biens sauvés des naufrages, jusqu'à ce qu'ils puissent être remis aux ayants droit, ou jusqu'à ce que le Secrétaire de la Trésorerie ait donné des instructions pour en disposer autrement.

TITRE IV

Régime de la navigation et des eaux navigables sous l'autorité de l'Etat.

CHAPITRE PREMIER

AUTORITÉ DE L'ÉTAT SUR LA NAVIGATION ET POUVOIRS ATTRIBUÉS A SON GOUVERNEMENT

I. — Pouvoirs conservés par l'Etat.

Restrictions imposées par la Constitution fédérale. — L'Etat possède, a-t-on dit, tous les pouvoirs souverains, à l'exception seulement de ceux qui lui sont expressément retirés par la Constitution fédérale. Il est même de jurisprudence que les pouvoirs attribués au Gouvernement des Etats-Unis n'ont pas nécessairement un caractère rigoureusement exclusif. A défaut d'une stipulation constitutionnelle expresse, et lorsqu'il n'y a pas une incompatibilité absolue dans l'exercice des deux juridictions, l'Etat peut retenir une autorité concurrente, dans la mesure où cette autorité peut s'exercer sans contredire ou gêner l'action prépondérante et suprême du Gouvernement fédéral.

Cette jurisprudence s'applique notamment en ce qui concerne la navigation.

On a cité plus haut les textes de la Constitution fédérale qui

se rapportent à la navigation (1). Ce sont d'abord la clause constitutionnelle qui confère au Gouvernement fédéral le pouvoir de réglementer le commerce entre les Etats et avec l'étranger (Art. I^{er}, sect. 8, § 3), puis la clause concernant la compétence de l'autorité judiciaire fédérale dans les affaires d'amirauté et de juridiction maritime (Art. III, sect. 2, § 1).

On a cité également les restrictions imposées aux pouvoirs fiscaux de l'Etat en ce qui concerne les taxes de tonnage et les droits sur les marchandises importées ou exportées (Art. I, sect. 10, §§ 2 et 3).

La Constitution fédérale établit d'ailleurs une règle fondamentale, dont l'Etat doit toujours tenir compte, lorsqu'elle reconnaît à tous les citoyens des Etats-Unis le droit de jouir dans chaque Etat de tous les privilèges et immunités dont jouissent les citoyens de cet Etat. Cette règle interdit tout régime de faveur dont seraient appelés à profiter exclusivement les citoyens d'un ou de plusieurs Etats. (Art. IV, sect. 2, § 1).

Conséquences de ces restrictions. — De ces dispositions constitutionnelles et des arrêts de la Cour Suprême qui les ont interprétées, on peut induire l'étendue des pouvoirs conservés par l'Etat en matière de navigation.

Il a été reconnu par la Cour Suprême que la clause judiciaire attribuant aux cours fédérales la compétence dans les causes d'amirauté et de juridiction maritime n'avait pas retiré *ipso facto* au demandeur le droit de rechercher satisfaction suivant les formes de la *common law* devant les cours de l'Etat, dans les causes maritimes pour lesquelles la *common law* fournit les moyens d'accorder cette satisfaction, lorsque la loi fédérale n'a pas formellement exclu cette juridiction, et lorsque les cours locales de *common law* avaient anciennement compétence sur la matière.

(1) Voir page 216.

Dans le domaine législatif et administratif, l'autorité de l'Etat en matière de navigation est encore beaucoup plus importante.

L'attribution complète au Congrès du pouvoir de régler le commerce entre les Etats, avec les Indiens et avec les nations étrangères, est évidemment et nécessairement incompatible avec un pouvoir identique que prétendrait exercer l'Etat. L'une des juridictions exclut l'autre (1). Toute législation de l'Etat visant expressément le commerce et par conséquent aussi la navigation entre les Etats et avec l'étranger, s'appliquerait à un objet placé hors de sa compétence et ne pourrait être valide. Mais la juridiction de l'Etat subsiste sur son commerce intérieur et par conséquent aussi sur la navigation d'intérêt local qui ne franchit pas les bornes de l'Etat, et c'est en se plaçant à ce point de vue que son autorité peut s'exercer concurremment avec celle des Etats-Unis sur les eaux navigables.

Toute disposition législative ou réglementaire visant la navigation intérieure de l'Etat rentre en principe dans les attributions de l'Etat ; elle ne peut cesser d'être légale ou valide que si, en quelque façon, elle empêche ou contrarie l'application des mesures édictées par le Congrès dans l'intérêt du commerce entre les Etats ou avec l'étranger.

Ce conflit ne peut se produire à l'occasion des mesures législatives de l'Etat qui visent uniquement la navigation sur les canaux, sur les lacs intérieurs ou sur de petites rivières entièrement contenues dans l'Etat et n'ayant aucune communication directe et libre avec les voies navigables qui touchent ou traversent d'autres Etats ; aussi, l'autorité de l'Etat sur de telles eaux, ainsi que sur le personnel et le matériel

(1) Dans son arrêt relatif à l'affaire *Gibbons v. Ogden*, la Cour Suprême approuve explicitement la proposition suivante : « Les mots *to regulate* impliquent de leur nature plein pouvoir sur la chose qui doit être *regulated* ; ils excluent nécessairement l'action de tous autres qui voudraient accomplir la même opération sur la même chose. »

qui les fréquentent, peut-elle être considérée comme complète et absolue.

Limitée à ces eaux intérieures, l'autorité propre de l'Etat ne s'exerce en général que sur des objets et des intérêts de minime importance. Hors le cas de quelques grands réseaux de navigation artificielle, créés, organisés et exploités par l'Etat ou sous son contrôle, la législation qui se rapporte aux eaux intérieures ne comprend guère que des mesures de police prises dans l'intérêt du bon ordre et de la sécurité publique.

Les intérêts de la navigation prennent une importance beaucoup plus grande pour l'Etat, même au point de vue restreint de son commerce intérieur, lorsqu'elle a lieu sur les eaux maritimes, les grands lacs et les grandes rivières. Mais alors il devient difficile, sinon impossible, d'établir entre les diverses navigations qui s'effectuent sur ces eaux accessibles au commerce des autres Etats et de l'étranger, une ligne de démarcation assez précise et assez tranchée pour délimiter nettement un domaine réservé à chacune des deux autorités.

Toute distinction que l'on voudrait établir n'aboutirait qu'à rendre illusoire la réglementation qui en serait la conséquence. Le même matériel et le même personnel peuvent être employés et, en fait, sont employés par la navigation au commerce local et au commerce général, et il serait même souvent bien difficile de déterminer pratiquement la provenance et la destination réelle des marchandises transportées, c'est-à-dire la nature du commerce auquel elles se rapportent. Les mêmes eaux, les mêmes passes et les mêmes ouvrages sont utilisés par toute navigation fréquentant la même voie : les mêmes moyens (phares, bouées, balises, brise-lames, ports de refuge, etc.) sont employés pour assurer dans tous les cas la sûreté matérielle des navires et des équipages, pour les guider dans leurs trajets, les abriter contre la mer, les courants, les glaces, etc. Une même réglementation doit donc s'imposer à tous, pour garantir à chacun la jouissance du

droit commun de passage et de tous les droits accessoires que comporte le libre exercice de la navigation. Ces motifs ont été développés par la Cour Suprême pour établir que, sur une même voie navigable ouverte au commerce général, toute navigation doit être soumise aux mêmes lois et aux mêmes règlements, et par conséquent doit obéir à la même autorité supérieure des États-Unis, quoique cette autorité ne leur ait été attribuée qu'en vue de la réglementation du commerce entre les États et avec l'étranger. Sur les eaux navigables des États-Unis, l'autorité fédérale reste donc toujours prédominante, l'autorité de l'État ne pouvant s'exercer qu'à défaut de l'action du Congrès ou pour ajouter son action à celle-ci, sans se mettre en contradiction avec elle.

Même dans cette mesure, avec ce caractère conditionnel et subordonné, l'autorité de l'État, agissant légitimement par des motifs différents de ceux qui doivent inspirer le Congrès (1), peut encore jouer un rôle important, étant donné que le Gouvernement fédéral use rarement de la plénitude de ses droits et se repose volontiers sur l'initiative locale du soin de prendre toutes les mesures qui intéressent particulièrement la politique intérieure de l'État, sans compromettre les intérêts généraux de la Nation.

Le développement donné à la législation fédérale en tout ce qui concerne le recrutement et la discipline des équipages,

(1) « Il est manifeste que le Gouvernement de l'Union, dans l'exercice de ses pouvoirs spéciaux, tels que celui de réglementer le commerce avec les nations étrangères et entre les États, peut employer les mêmes moyens que ceux qui sont employés par l'État dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont reconnus.... L'expérience montre que les mêmes mesures, ou des mesures à peine différentes les unes des autres, peuvent dériver de pouvoirs distincts; mais ceci ne prouve pas que ces pouvoirs en eux-mêmes soient identiques; quoique les moyens d'exécution employés puissent se rapprocher parfois au point de se confondre, il y a d'autres circonstances dans lesquelles la distinction est suffisante pour établir leur individualité. » (Cour Suprême : *Gibbons v. Ogden*, 9 *Wharton*, 1).

le régime légal imposé au navire envisagé au point de vue de sa construction, des privilèges attachés à sa nationalité, de son affectation aux divers genres de navigation et de commerce, des règles imposées pour la sûreté et pour le progrès de la navigation, laisse peu de place à l'autorité de l'Etat pour statuer sur les objets de même nature. Mais certaines lacunes subsistent jusqu'à présent dans la législation du Congrès, qui, intentionnellement ou par défaut d'étude suffisante, a omis ou différé de statuer sur divers objets, dont il a laissé, au moins provisoirement, la charge à l'autorité souveraine de l'Etat. Tel est le cas notamment pour les mesures concernant l'organisation et le fonctionnement du pilotage et des quarantaines sanitaires.

En ce qui concerne le pilotage, le Gouvernement de l'Union, lorsqu'il fut constitué, trouva tout un système de réglementation déjà existant et en vigueur dans chaque Etat, approprié aux circonstances locales et susceptible de répondre aux besoins de la navigation générale aussi bien qu'aux intérêts particuliers du commerce et de la navigation de l'Etat. Le pouvoir de l'Etat, d'administrer les intérêts de son commerce domestique et de gouverner ses propres citoyens, justifiait suffisamment, aux yeux des Etats-Unis, l'initiative qu'il avait prise. Aussi le Congrès a-t-il expressément manifesté sa volonté de sanctionner les statuts et règlements locaux relatifs à cet objet, autant qu'il ne lui paraîtrait pas opportun d'intervenir par une législation complète et générale ; il s'est borné à affirmer son autorité en prescrivant quelques règles, dont les Etats ont à tenir compte, pour garantir l'égalité des droits et pouvoirs des différents Etats sur les eaux soumises à une juridiction commune, pour assurer à tous les ports d'une même région et à tous les citoyens des Etats-Unis le bénéfice du même traitement, sans privilèges exclusifs ou *discrimination*.

D'autre part, le droit pour l'Etat de veiller sur la santé publique lui a toujours été reconnu, et justifie, aux yeux du Con-

grès, les mesures sanitaires qui peuvent être prises, non seulement à l'intérieur de l'Etat, mais encore dans les ports qui lui donnent accès, pour préserver les citoyens contre l'invasion des épidémies. Ces mesures, si elles suffisent pour la protection de l'Etat, doivent suffire *a fortiori* pour la protection des autres Etats de l'Union. Aussi, le Congrès s'est-il borné, par quelques lois générales, à pourvoir sur certains points à l'insuffisance possible de la législation locale, et à appuyer de son concours l'exécution des lois d'Etat concernant les quarantaines sanitaires et la protection de la santé publique.

En vertu de ses pouvoirs généraux, l'Etat conserve le droit d'édicter et de faire appliquer des lois et règlements concernant la police du personnel maritime, à terre aussi bien que sur les navires, pendant leur séjour dans les ports et dans l'étendue des eaux navigables dépendant de sa juridiction ; de prescrire les mesures de sécurité nécessaires pour sauvegarder les intérêts des personnes et de leurs biens, et notamment pour empêcher tout accident dans les transports sur les eaux de l'Etat, dans l'embarquement et le débarquement des passagers, pour assurer la liberté et la facilité de la circulation dans les ports, et dans les chenaux très fréquentés par la navigation d'intérêt local, pour prévenir les dangers d'incendie, etc... Toute cette législation ou réglementation ne cesserait d'être valide que dans le cas où elle entrerait en conflit avec les lois et règlements édictés par les Etats-Unis dans l'intérêt du commerce général.

Au point de vue commercial proprement dit, la Constitution fédérale a explicitement reconnu à l'Etat le droit d'exercer, par l'inspection des marchandises, un contrôle sur les importations et les exportations. Ce contrôle se justifie par des considérations d'intérêt local. L'inspection des marchandises, à l'entrée et à la sortie, a un double but : protéger les citoyens de l'Etat contre les préjudices divers qui pourraient résulter de la fraude commise sur la qualité des marchandises

importées ; stimuler les progrès de l'industrie agricole et manufacturière de l'Etat, et favoriser le développement de sa clientèle extérieure en garantissant la bonne qualité des produits exportés. L'influence qu'elle exerce sur le commerce général n'est qu'indirecte ; elle agit en effet sur les articles de ce commerce, soit pendant qu'ils appartiennent encore à l'Etat et avant qu'ils aient été jugés susceptibles de transactions avec d'autres Etats et avec l'étranger, soit au moment où ils se présentent pour être admis dans les transactions du commerce intérieur de l'Etat.

Pour la protection et la réglementation des droits et des intérêts publics et privés dont il a la charge, l'Etat a été conduit à étendre plus encore son autorité législative et administrative, et à toucher plus directement les opérations du commerce général, sans que cette intervention ait été considérée par le Congrès ou par la Cour Suprême des Etats Unis comme outrepassant son pouvoir. L'Etat a toujours été considéré comme compétent pour instituer, organiser et réglementer les *port wardens*, dont les fonctions semi-officielles se rapportent à l'ouverture des panneaux des navires qui ont subi des avaries de mer, à la vérification de l'état du navire et de la cargaison, à l'évaluation des dommages et à l'appréciation de leur cause, à l'établissement et à la répartition des responsabilités, à l'indication des mesures à prendre pour la réparation des avaries des navires, à la surveillance du chargement et de l'arrimage de certaines marchandises, etc... Il s'agit en effet d'opérations qui ont pour but d'établir les droits et obligations réciproques des citoyens et qui touchent à la gestion des intérêts privés.

Les pouvoirs généraux de l'Etat lui permettent également d'étendre sa législation sur le navire et la cargaison, considérés comme faisant partie de la fortune privée des citoyens, et notamment de réglementer les contrats relatifs aux transports maritimes ou fluviaux, les assurances, les hypothèques et garanties sur le matériel naval et les marchandises trans-

portées. L'organisation et l'incorporation des compagnies de navigation, la réglementation de tous les services accessoires qui peuvent être établis dans une localité donnée, et notamment dans un port, pour aider la navigation et favoriser ses opérations (remorquage, halage, chargement, déchargement, emmagasinage, sauvetage, etc...), la délivrance de franchises et licences concernant ces divers services, et la réglementation des taxes et rémunérations auxquelles ils peuvent donner lieu, rentrent également dans les attributions et la compétence de l'Etat (1). Il en sera parlé plus en détail en traitant des voies navigables et des ports.

Les pouvoirs fiscaux de l'Etat lui permettent de taxer comme propriété personnelle ou mobilière les bateaux et navires qui ont leur port d'attache dans l'Etat ou dont le propriétaire réside dans l'Etat, ainsi que le capital ou les revenus des compagnies ou des particuliers qui les possèdent et les exploitent.

La Constitution fédérale reconnaît expressément que les droits de l'Etat relatifs à l'inspection des marchandises ont comme corollaire le droit de prélever, sous forme de taxes ou d'honoraires, les sommes strictement nécessaires pour couvrir les dépenses de ce service. Toute autre taxe fiscale sur les marchandises, à l'entrée comme à la sortie, doit être autorisée par le Congrès, et le net produit de toutes les taxes ainsi établies par l'Etat, avec l'autorisation du Congrès, doit faire retour au Trésor des Etats-Unis (Art. I^{er}, sect. 10, § 2). L'Etat ne pouvant avoir aucun intérêt fiscal à l'établissement de semblables taxes, il n'existe plus aucun impôt de cette nature.

La disposition constitutionnelle relative aux droits de tonnage a pratiquement aujourd'hui la même conséquence. Le Congrès a reçu, il est vrai, le pouvoir d'autoriser l'Etat

1) Voir : Titre IV, Chapitre II, — III. — *Exploitation des voies navigables*.

à percevoir des droits de tonnage et il a usé de ce pouvoir, à une époque déjà ancienne (1), sur la demande de plusieurs Etats, pour aider à l'amélioration de quelques voies navigables. La charge des améliorations de cette nature est aujourd'hui supportée presque entièrement par le budget des Etats-Unis ; il n'y a donc plus lieu d'y pourvoir par la perception de taxes locales.

Il est reconnu par la jurisprudence que les droits de péage sur les canaux et rivières canalisées, les droits de docks, de bassin, d'accostage à quai, fussent-ils perçus en prenant pour base le tonnage des navires, les droits de wharf, de transbordement, de dépôt et d'emmagasinage de la marchandise ne sont pas visés par la Constitution et relèvent uniquement de l'autorité de l'Etat, s'ils ne violent par ailleurs aucun des principes constitutionnels (2).

Enfin l'autorité conservée par l'Etat en matière de navigation s'étend aux voies navigables elles-mêmes. Cette autorité est souveraine et complète, ainsi qu'on l'a dit, sur les voies navigables intérieures de l'Etat. Elle s'exerce concurremment avec l'autorité des Etats-Unis, et sous condition de rester subordonnée à cette autorité, sur les eaux navigables naturelles, accessibles à la navigation entre les Etats et avec l'étranger.

Tandis que l'autorité des Etats-Unis sur ces eaux résulte uniquement des pouvoirs de juridiction et d'administration qui lui sont conférés dans l'intérêt du commerce entre les Etats et avec l'étranger, l'autorité de l'Etat peut dériver à la fois des pouvoirs généraux de juridiction et d'administration qu'il possède, comme Etat souverain, sur toute l'étendue de

(1) Voir : Chapitre II, — III. — *Exploitation des voies navigables.*

(2) Tout en réservant le droit de contrôle supérieur des Etats-Unis, sur tout ce qui touche le commerce extérieur de l'Etat, contrôle supérieur qui s'est affirmé notamment par la création de l'*Interstate Commerce Commission*.

son territoire, et d'un droit de propriété sur les eaux navigables et sur leur lit, qui lui est reconnu dans un grand nombre de cas par la *common law* locale.

L'autorité des Etats-Unis est donc supérieure à celle de l'Etat, et cependant elle est moins étendue, quant aux objets sur lesquels elle s'exerce, surtout dans les Etats très nombreux où la doctrine de la domanialité publique des eaux navigables et de leur lit est acceptée (1).

Le pouvoir législatif et réglementaire de l'Etat ne s'étend pas seulement en effet aux objets qui intéressent la navigation proprement dite, c'est-à-dire à la circulation des navires ; il s'étend au rivage ou à la rive, et à tous les établissements qui peuvent y être créés pour mettre la voie maritime ou fluviale en contact avec les voies de terre ; il s'étend aux pêcheries et à toutes les industries qui comportent l'utilisation des eaux et de leurs produits, ou l'exploitation du fond ; il s'étend à tous les ouvrages dont la construction entraîne l'occupation du sol recouvert par les eaux.

En se plaçant au point de vue des intérêts locaux du commerce et de la navigation, l'Etat peut exercer sur la voie navigable tous les pouvoirs que les Etats-Unis exercent au point de vue de la navigation générale ; il peut améliorer la voie navigable, veiller à sa conservation, en réglementer l'usage, sous la seule condition de laisser subsister entièrement l'action législative et administrative des Etats-Unis, lorsque celle-ci s'est déjà exercée ou vient à s'exercer.

On doit rappeler d'ailleurs que les Etats-Unis, en raison de l'origine et de la nature de leurs pouvoirs, ont limité jusqu'à présent le domaine de leur action à la partie navigable des eaux utilisée comme chemin public et que cette action s'exerce uniquement pour assurer la facilité et la sûreté des communications. Ils ont abandonné presque entièrement à

(1) Cette doctrine est toujours applicable aux eaux navigables maritimes, à leur lit et à leur rivage.

la sollicitude de l'Etat tout ce qui touche à l'aménagement, à l'exploitation, à la réglementation, à la police des ports, c'est-à-dire des établissements permanents et fixes, créés et organisés en certaines parties déterminées des côtes de l'Océan et des lacs, ou en certains points des grandes rivières, pour y mettre en contact la voie d'eau et la terre, pour y permettre et faciliter les opérations de transbordement des voyageurs et des marchandises, et toutes les opérations accessoires qui s'effectuent aux points extrêmes ou aux stations intermédiaires de la navigation fluviale ou maritime.

On étudiera avec plus de détail dans les chapitres suivants le régime sous lequel se trouvent ainsi placés les voies navigables proprement dites, soumises à l'autorité concurrente des Etats-Unis et de l'Etat, et les ports, soumis à l'autorité presque exclusive de l'Etat.

II. — Pouvoirs dont dispose le gouvernement de l'Etat.

Distinction entre les pouvoirs de l'Etat et les pouvoirs du gouvernement. — Les pouvoirs du Gouvernement fédéral ne sont pas distincts de ceux des Etats-Unis, dont l'existence même résulte de la Constitution qui a énuméré et défini ces pouvoirs. Mais on sait qu'il ne faut pas établir la même confusion entre les pouvoirs de l'Etat et ceux qui peuvent être exercés par le gouvernement d'Etat.

Tous les Etats possèdent la même souveraineté et les mêmes pouvoirs; mais le gouvernement d'Etat ne dispose que des pouvoirs qui lui sont délégués par la constitution locale.

Il en est de la navigation comme de tous les autres services publics. Les pouvoirs du gouvernement varient, non seulement avec les termes mêmes de la constitution, mais encore avec l'esprit qui l'a inspirée et qui continue à présider à son interprétation et à son application.

Il ne saurait être question ici de passer en revue les mesures législatives et administratives concernant la navigation dans chacun des 45 Etats de l'Union, ainsi qu'on l'a fait pour la législation et l'administration fédérale. On se bornera donc à quelques observations succinctes relatives à la navigation en général, sauf à donner plus de détails dans les chapitres suivants sur le régime appliqué aux voies navigables et aux ports.

Etendue des pouvoirs exercés par le gouvernement dans les divers Etats. — Les dispositions constitutionnelles qui visent directement la navigation sont peu nombreuses ; elles se rapportent surtout aux eaux navigables et ont généralement pour objet d'affirmer l'autorité de l'Etat sur ces eaux, et d'en garantir au public le libre usage (1). Dans la plupart des constitutions, la navigation et les eaux navigables ne sont pas mentionnées ; mais on y trouve des prescriptions générales diverses qui ont influé sur la législation relative à cet objet. Ces prescriptions se rapportent, soit aux droits généraux des citoyens, soit à l'exercice du pouvoir *d'eminent domain*, soit aux conditions d'intervention de l'Etat dans l'exécution des travaux d'amélioration intérieure. Certaines constitutions confirment d'une manière plus ou moins explicite les règles traditionnelles de la *common law*, qui, à défaut de législation positive, doivent servir de bases aux décisions judiciaires.

Les circonstances locales, variables avec chaque Etat, ont du reste exercé une influence prépondérante sur la législation statutaire relative à la navigation. Très développée dans les anciens Etats de l'Est, riverains de l'Atlantique, qui doivent l'origine et les progrès de leur prospérité à leur commerce maritime, à leurs ports et à leurs principales voies de navigation fluviale, cette législation demeure rudimentaire dans

(1) Voir plus loin : Titre IV, Chapitre II — II.

les Etats du centre, que ne traverse aucune des grandes voies navigables du continent américain.

L'importance considérable des intérêts locaux engagés dans les opérations du commerce maritime a conduit les Etats de *Massachusetts, New-York, Pennsylvania, Maryland, etc.*, à donner un développement particulier à leur législation civile ou commerciale en tout ce qui concerne la protection de ces intérêts, l'énumération, la définition et la réglementation de tous les droits privés auxquels peuvent donner lieu les expéditions, réceptions, transports et transactions de toutes natures que comporte la navigation. Il n'y a pas lieu d'insister ici sur ces questions de droit privé, non plus que sur la législation statutaire concernant l'incorporation et la réglementation des compagnies de navigation, de magasinage et d'assurance maritime, les attributions et l'organisation des *port wardens, etc.*

La législation relative aux voies navigables et aux ports a reçu un développement tout particulier, notamment en ce qui concerne la construction et l'exploitation des canaux, l'amélioration des rivières, l'organisation et l'exploitation des ports, dans certains Etats qui ont créé d'importants réseaux de navigation artificielle ou améliorée (*New-York, Pennsylvania, Ohio, Illinois, etc.*), ou qui possèdent de grands ports sur l'Océan, les lacs ou les rivières (*Massachusetts, New-York, Pennsylvania, Maryland, Georgia, Louisiana, California, Illinois, Missouri, etc.*).

Presque tous les Etats maritimes ont adopté des lois complétant celles des Etats-Unis, en ce qui concerne le personnel affecté à la navigation, et notamment la surveillance et la police des équipages pendant leur séjour dans les ports ou dans les eaux de l'Etat.

Tous les Etats qui comprennent des rivières et des lacs intérieurs, sans communication avec les eaux navigables des Etats-Unis (*Massachusetts, New-York, etc.*), ont adopté des mesures législatives et réglementaires pour assurer la sécurité

des transports sur ces lacs et rivières, auxquels ne s'applique pas la législation des États-Unis. Les mesures relatives à cet objet comportent les *franchises* et *licenses* à délivrer aux compagnies de navigation, le contrôle des bateaux à vapeur, la surveillance du personnel affecté à la conduite de ces bateaux, les précautions à prendre pour éviter les collisions, les explosions et les incendies, pour garantir la sécurité du transport des passagers, etc.

La plupart des grands États maritimes (*Massachusetts, New-York, Pennsylvania, California*, etc.) ont jugé nécessaire de compléter la législation des États-Unis par des mesures de détail destinées à faciliter, dans l'intérêt de leurs affaires commerciales ou de la sécurité des citoyens, la circulation sur leurs eaux navigables d'intérêt général ou sur certaines d'entre elles, l'accès de leurs ports, etc. On a vu que les pouvoirs concernant le pilotage et les quarantaines sanitaires étaient presque exclusivement réservés à l'État, au moins à titre provisoire. Aussi ces deux services sont-ils réglementés dans tous les États maritimes par une législation complète et détaillée.

Mais là ne s'est pas bornée la sollicitude des gouvernements d'État. Ils ont réglementé, sur les eaux accessibles à la navigation étrangère, dans la mesure où le permettaient les lois fédérales, le stationnement des navires, les précautions à prendre pour éviter les collisions, les conditions de fréquentation de certains chenaux, la vitesse des navires à vapeur, les signaux de nuit et de brume à faire par les navires dans certaines passes très fréquentées, les précautions contre les incendies, le transport des passagers et notamment le transport des excursionnistes, l'établissement et l'exploitation des bacs, etc. (*New-York, California*, etc). Il convient de remarquer que la législation réglementaire intéressant les eaux maritimes et les grandes rivières est surtout développée dans les États d'ancienne formation, où, fréquemment, elle a devancé l'intervention du Congrès et comblé des lacunes de la législa-

tion fédérale qui n'existent plus aujourd'hui. Aussi, dans un grand nombre d'Etats, les dispositions statutaires qui n'ont pas été formellement révoquées sont-elles par le fait devenues caduques, lorsque les Etats-Unis ont légiféré postérieurement sur le même objet. Un grand nombre de dispositions, qui ont simplement perdu de leur opportunité ou de leur utilité, restent en vigueur, parce qu'elles s'ajoutent simplement aux dispositions des lois fédérales sans y contredire.

Dans les nouveaux Etats, et notamment dans les Etats du centre, situés autour des lacs ou comprenant de grandes rivières, la législation concernant la navigation est en général beaucoup moins développée que dans les Etats maritimes de l'Est, malgré l'activité considérable de la navigation qui s'y pratique, et l'importance qu'elle présente pour leur prospérité. Ces Etats, de formation relativement récente, ont trouvé la législation fédérale assez forte, assez développée et assez complète pour protéger dans une mesure suffisante tous les intérêts essentiels de la navigation ; ils n'ont pas jugé opportun de la compléter, si ce n'est sur quelques points de détail concernant l'administration et la réglementation des ports, et ils ont délégué aux autorités municipales de ces ports tous leurs pouvoirs pour cette administration et cette réglementation.

Les principes de décentralisation administrative qui, d'une manière générale, inspirent la constitution et la législation des Etats ont en effet conduit le plus souvent le gouvernement de l'Etat à déléguer une partie de ses pouvoirs de réglementation et d'administration sur les eaux navigables et sur les ports, aux autorités subordonnées des comtés, des *towns* et des cités, ainsi qu'on le verra dans les chapitres suivants ; mais les mesures concernant le commerce maritime ou fluvial et la navigation proprement dite, lorsqu'elles s'appliquent à l'ensemble de l'Etat, et non à certaines localités, supposent, dans la plupart des cas, une complète uniformité d'action que l'on ne pouvait attendre que du gou-

vernement lui-même. Aussi les pouvoirs correspondants sont-ils presque toujours exercés directement par la législature, sauf à faire appel au concours des autorités locales pour assurer en chaque point l'exécution des lois et règlements.

CHAPITRE II

LES VOIES NAVIGABLES SOUS L'AUTORITÉ DU GOUVERNEMENT DE L'ÉTAT

I. — Distinction entre la voie navigable proprement dite et les ports.

Dans les eaux navigables et leurs dépendances, envisagées au point de vue de l'autorité de l'Etat, il faut distinguer, comme on l'a dit plus haut :

1° La voie de circulation publique (*public highway*), ouverte naturellement ou artificiellement au passage des navires et bateaux, c'est-à-dire la *voie navigable* proprement dite, sur laquelle s'effectuent les transports ;

2° Les *ports*, c'est-à-dire les lieux de séjour ou de stationnement, qui servent de points de départ, d'arrivée ou de relâche pour la navigation, de points de contact et d'échange entre les voies de terre et les voies d'eau. Après avoir passé en revue, dans ce chapitre, les questions d'ordre législatif et administratif qui se rapportent aux voies navigables proprement dites, on traitera plus particulièrement, dans le chapitre suivant, du régime légal et de l'administration des ports.

II. — Règles et traditions variables suivant les Etats.

Dispositions constitutionnelles concernant les voies navigables. — L'action du gouvernement de l'Etat sur les voies navigables dépend en premier lieu des dispositions constitutionnelles qui se rapportent plus ou moins directement à cet objet (1).

(1) Voir : STIMSON. — *The American Statute Law*.

D'après les constitutions des Etats de *Wisconsin*, *Minnesota*, *South-Carolina* et *Alabama*, les eaux navigables doivent demeurer toujours des chemins publics (*public highways*), libres pour les citoyens de l'Etat et des Etats-Unis, sans aucun impôt ni péage.

Les constitutions de plusieurs Etats désignent expressément certains cours d'eau comme navigables et comme devant toujours demeurer ouverts à la navigation. Les Etats de *Wisconsin*, *Minnesota*, *Tennessee* et *Missouri* placent dans ce cas le Mississippi ; il en est de même pour les eaux conduisant au Mississippi dans les Etats de *Wisconsin*, *Minnesota* et *Missouri*, pour les eaux conduisant au Saint-Laurent dans le *Wisconsin*, pour les eaux navigables bordant l'Etat et pour les rivières qui y conduisent, dans le *Minnesota*.

Dans quelques Etats (*Indiana*, *Minnesota*, *Missouri*, *South-Carolina*, *Wisconsin*), la constitution stipule que l'Etat aura juridiction concurrente sur toutes les rivières qui bordent l'Etat, là où elles servent de limite entre l'Etat et un Etat voisin. Dans l'Etat de *California*, la constitution déclare que ni individu ni corporation ne peut obstruer la navigation sur les eaux navigables de l'Etat. La même constitution attribue expressément à l'Etat le droit d'*eminent domain* sur la bordure (*frontage*) de toutes les eaux navigables ; elle interdit à toute personne ou corporation d'empêcher l'accès de ces eaux, lorsque cet accès est requis pour un usage public ; elle retire au gouvernement le droit de concéder ou vendre à toute personne ou corporation les terres submergées par la marée (*tide lands*) dans un rayon de deux milles autour de toute cité ou *town* incorporée, située en bordure (*fronting*) sur les eaux d'un port ou d'une baie utilisée par la navigation.

Dans l'Etat de *Michigan*, la constitution interdit d'établir un barrage ou un pont sur tout cours d'eau navigable, sans autorisation législative ; aucune loi ne peut porter préjudice à la libre navigation d'un tel cours d'eau, ni empêcher l'Etat d'y apporter des améliorations ultérieures.

D'après la constitution des Etats de *South-Carolina* et d'*Alabama*, aucune taxe ne peut, à moins d'une autorisation législative, être établie, demandée ou perçue, pour l'usage, par les propriétaires de marchandises ou denrées agricoles, du rivage ou des wharfs construits dans les eaux d'un cours d'eau navigable.

Le droit de réglementer les péages pour l'usage des routes, ponts, bacs, débarcadères (*landings*) ou wharfs, est attribué exclusivement et pour toujours à la législature par la constitution du *Texas*.

Dans l'Etat de *California*, la constitution oblige la législature à réglementer par des lois générales les charges imposées par les exploitants de wharfs et de magasins (*wharfingers and warehousemen*), là où les wharfs et magasins sont affectés à l'usage du public.

La constitution de *Pennsylvania* dispose que les chemins de fer et les canaux seront des voies publiques (*public highways*) et que les compagnies de chemins de fer et de canaux seront considérées comme transporteurs publics (*common carriers*). Tous les particuliers auront des droits égaux pour faire transporter leur personne ou leurs marchandises sur les chemins de fer ou canaux, sans privilège ni *discrimination undue or unreasonable*.

Dans l'Etat de *South-Carolina*, la législature est tenue de réglementer l'usage public de toutes les franchises créées ou concédées par l'Etat.

Les dispositions constitutionnelles relatives aux travaux d'amélioration intérieure (*internal improvement*) peuvent influencer d'une manière décisive sur le rôle du gouvernement de l'Etat dans l'amélioration et l'administration des voies navigables :

La constitution actuelle de l'Etat de *Michigan* interdit à l'Etat de prendre aucun intérêt financier dans les travaux d'amélioration intérieure.

Celle d'*Alabama* interdit à l'Etat d'appuyer de son crédit aucun travail de cette nature.

Dans divers Etats (*Ohio, Wisconsin, Minnesota, Maryland, Alabama*), l'Etat ne peut créer ni contracter aucune dette pour cet objet.

Dans certains Etats (*Michigan Wisconsin, Minnesota, Maryland, Kansas, Virginia, Alabama*), l'Etat ne peut prendre part à l'exécution d'aucun travail d'*internal improvement*.

La constitution de *Tennessee* proclame tout au contraire qu'un système bien ordonné de travaux d'amélioration intérieure doit être encouragé par la législature ; celle du *Mississippi* établit un *board of public works* pour cet objet.

La constitution de l'Etat de *New-York* établit elle-même les bases de l'organisation administrative des canaux de l'Etat (*canal commissioners, commissioners of the canal fund, state engineer, canal debt, etc.*). Dans cet Etat, la constitution interdisait anciennement toute vente, tout affermage ou autre mode de disposition des canaux de l'Etat, qui devaient demeurer sa propriété et rester sous son administration pour toujours (1846). Cette interdiction, d'après les amendements de 1874, est désormais limitée aux canaux *Erie, Oswego, Champlain, Cayuga* et *Seneca*.

Il faut mentionner encore certaines dispositions constitutionnelles interdisant de subventionner les corporations publiques ou privées ou de les appuyer du crédit de l'Etat, imposant certaines restrictions à l'octroi des *franchises* et *licenses*, prescrivant à la législature de ne statuer sur les corporations publiques et privées, de n'accorder des franchises et privilèges quelconques que par des lois générales (1), etc.

(1) Il est interdit dans certains Etats à la législature de voter aucune loi spéciale accordant des privilèges, immunités ou franchises exclusifs à une personne ou corporation quelconque (*New-York, New-Jersey, Pennsylvania, Illinois, Minnesota*). Mêmes règles, mais avec exceptions en

Ces dispositions exercent nécessairement leur influence sur l'action législative de l'Etat en matière de navigation, sur la politique suivie pour effectuer l'amélioration des voies navigables, soit directement, soit avec le concours des corporations publiques ou privées, pour créer, exploiter et réglementer les ouvrages ou établissements intéressant la navigation, et pour en autoriser la création et l'exploitation.

Enfin les constitutions d'Etat stipulent parfois (*New-York, Maryland, etc.*) en termes formels que toutes les règles de la *common law* anglaise (1), qui étaient en vigueur au moment de la déclaration d'indépendance et qui n'auront pas été abrogées ultérieurement par la législation statutaire de l'Etat, devront continuer à être considérées et appliquées comme lois de l'Etat. L'autorité de la *common law* fait d'ailleurs partie des traditions juridiques de tous les Etats, même en l'absence de toute disposition constitutionnelle de cette nature.

Traditions juridiques concernant les eaux navigables. — Les dispositions constitutionnelles sont les seules qui s'imposent rigoureusement au gouvernement de l'Etat, les statuts législatifs pouvant modifier et réformer au besoin les règles et les usages de la *common law*.

Mais, le plus souvent, les règles traditionnelles de la *common law* sont respectées par le législateur lui-même, et, toutes les fois qu'elles n'ont pas été abrogées par des dispositions manifestement contraires, elles s'imposent aux juges et leur servent de guide au besoin pour l'interprétation et l'application de toute disposition législative qui ne serait pas en elle-même parfaitement claire et complète.

faveur des corporations municipales, dans les Etats de *Missouri, California, Louisiana, etc.*

Il est interdit d'accorder, par une loi spéciale, une charte ou licence de bac, dans les Etats de *Pennsylvania, Illinois, Wisconsin, Michigan, Missouri, Texas, California, Louisiana, etc.*

(1) Voir : Titre II.

Or, on a vu, au Titre II, que la *common law* anglaise fournissait en matière de navigation des règles assez précises et assez nombreuses, et qu'elle avait subi, en ce qui concerne spécialement le régime des eaux navigables maritimes ou fluviales, des modifications assez sensibles et assez variées dans les divers Etats de l'Union américaine. Parmi ces modifications, l'une des plus importantes s'applique à tous les Etats de l'Union ; elle résulte de la jurisprudence de la Cour Suprême des Etats-Unis, qui a étendu le droit public de navigation à toutes les eaux navigables en fait : eaux maritimes, lacs et rivières.

Les autres, variables suivant les Etats, résultent de la tradition locale ou des lois écrites ; elles se rapportent plus particulièrement aux conditions de propriété ou de jouissance du lit et du rivage de la mer, des lacs et des rivières, et, comme conséquence, aux droits et privilèges attachés à la propriété riveraine.

On trouve, sous ce rapport, dans les divers Etats des doctrines très différentes, qui exercent une influence considérable sur la législation locale relative aux eaux navigables.

Ces doctrines ont été suffisamment indiquées dans les Chapitres II et IV du Titre II, pour que l'on puisse se dispenser de les rappeler ici.

Principales causes de la diversité du régime des voies navigables dans les différents Etats. — Les prescriptions constitutionnelles, les traditions de la *common law*, aussi bien que l'œuvre législative tout entière, ont été plus particulièrement influencées dans chaque Etat par des causes diverses.

Parmi ces causes, il convient de signaler : la situation même des Etats à l'intérieur ou sur la bordure du continent américain, la configuration topographique et hydrographique de ces Etats, plus ou moins entourés ou traversés par des voies navigables naturelles d'importance très variable ; les besoins agricoles ou industriels des différentes régions, les

conditions de peuplement, de colonisation et de civilisation ; l'époque où chaque Etat s'est organisé ou réorganisé en donnant la dernière forme à sa constitution, les circonstances politiques ou économiques au milieu desquelles cette constitution a été élaborée, les préoccupations diverses que ces circonstances ont fait naître dans l'opinion publique et qui ont inspiré les auteurs des constitutions et des lois.

A. — *Influence des circonstances géographiques, topographiques et hydrographiques.* — Il est inutile d'insister sur l'influence considérable que la situation géographique des différents Etats et leur configuration topographique et hydrographique ont dû exercer sur la législation des eaux navigables. Les besoins de la navigation, qui ne présentaient aucun intérêt pour les Etats de *Nevada, Colorado, Idaho, Wyoming*, etc., devaient préoccuper tout autrement les anciens Etats, situés en bordure sur l'Atlantique, ceux qui se sont formés plus récemment autour des grands lacs, sur le golfe du Mexique et sur l'Océan Pacifique, et même ceux dont les territoires sont bordés ou traversés par de grandes rivières, telles que le Mississippi, l'Ohio et leurs principaux affluents.

Dans les Etats de la *Nouvelle Angleterre*, comme dans la Grande-Bretagne, les rivières et les lacs d'eau douce, à peine utilisables pour la navigation, n'avaient, à ce point de vue, qu'une faible importance, et l'on comprend que les eaux maritimes seules leur ont paru devoir mériter le privilège de la domanialité publique.

Situé en bordure sur l'Atlantique et sur les lacs, traversé par l'Hudson et la rivière Mohawk, qui lui fournissaient les premiers éléments d'une grande ligne de communication entre le bassin des lacs et l'Océan, entre les vastes régions de l'Ouest et la mer, l'Etat de *New-York* devait attacher à la navigation une importance exceptionnelle, et couvrir d'une égale sollicitude les eaux maritimes, celles des lacs et celles

des grandes rivières, que la construction d'un important réseau de canaux avait permis de relier entre elles de manière à réaliser par eau des communications ininterrompues avec l'Ouest, si favorables à sa prospérité.

L'Etat de *Pennsylvania* avait, de son côté, un intérêt capital à utiliser, non seulement ses côtes maritimes, mais encore toutes ses rivières principales, en les améliorant et en les canalisant, pour développer l'exploitation de ses richesses minières et forestières, et pour se créer, par la jonction avec les eaux du bassin de l'Ohio, des communications vers l'Ouest comparables à celles de l'Etat de *New-York*.

Aussi la législation de ces deux Etats a-t-elle réservé à l'autorité publique des pouvoirs très étendus sur les eaux maritimes et fluviales et sur leurs dépendances, et elle a reçu un développement exceptionnel, tant en ce qui concerne les voies navigables naturelles qu'en ce qui concerne les conditions d'établissement et d'administration des voies navigables artificielles.

Plusieurs autres Etats, tels que ceux de *Maryland*, *Virginia*, *North* et *South-Carolina*, *Georgia*, *Alabama*, et surtout *Louisiana* et *California*, sont appelés à tirer un grand parti, pour leur développement économique, de leurs côtes maritimes et des cours d'eau importants qui les sillonnent ; leur législation, plus développée en ce qui concerne les eaux maritimes, s'est étendue aux voies fluviales, dans une mesure assez variable suivant les circonstances.

Les Etats de *Kentucky*, *Tennessee*, *Missouri*, *Mississippi* ont dû se préoccuper plus particulièrement d'assurer une bonne utilisation des grandes voies fluviales, le *Mississippi*, l'Ohio, le *Tennessee*, le *Missouri*, qui les bordent ou qui les traversent.

Les Etats d'*Ohio*, d'*Indiana*, d'*Illinois* et de *Wisconsin*, compris entre les grands lacs et les grandes rivières, ont cherché non seulement à en tirer parti dans leur état naturel, mais encore à relier les deux riches bassins du Saint-Laurent

et du Mississippi par plusieurs réseaux de voies artificielles, auxquels des dépenses considérables ont été affectées et dont quelques-uns s'exploitent encore sous l'autorité directe du gouvernement.

B. — Influence de l'état d'avancement et des progrès de la colonisation. — Si l'on suit le développement progressif de la législation des voies navigables dans un même Etat, ou si l'on compare cette législation dans divers Etats dont le degré de peuplement, d'exploitation et de civilisation est très inégal, on constate de grandes différences dans les conditions d'intervention du gouvernement.

Existant à l'état purement virtuel et latent dans les Etats de récente formation à peine peuplés, et sur les voies navigables à peine utilisées par le commerce, l'autorité législative et administrative du gouvernement laisse d'abord la plus grande latitude à l'initiative privée ; puis elle s'affirme progressivement et elle se précise, à mesure que la population augmente, que les terres riveraines des cours d'eau se peuplent, que les intérêts grandissent et se multiplient de manière à se rencontrer et à se contrarier.

A l'origine, surtout dans les Etats où la tradition attribue aux riverains le titre de propriété des rives et du fond, et là où elle leur reconnaît le droit d'édifier, dans un but commercial, des ouvrages prolongés jusqu'aux eaux navigables et profondes, l'Etat laisse les particuliers ou les corporations établir des ponts traversant les rivières, ou construire librement et sans contrôle, chacun au droit de soi, des quais, estacades ou appontements créés en vue de desservir leurs propres besoins. Il s'en rapporte volontiers au Congrès du soin de prendre toutes les mesures préventives ou répressives nécessaires pour maintenir la libre circulation sur les eaux navigables des Etats-Unis, et se préoccupe peu des autres. Il a même souvent une tendance à favoriser les intérêts agricoles et industriels, et la construction des chemins de fer, en facilitant

tant l'établissement de barrages, d'usines, de ponts, sans beaucoup de souci de la navigation, là où le Gouvernement fédéral, qui en a pris la charge, néglige d'user de ses droits.

L'Etat ne commence à intervenir sérieusement que lorsque les transports par eau intéressent, non plus seulement quelques particuliers, mais toute une région, lorsque les entreprises de l'industrie et du commerce se développent de manière à obstruer ou gêner le passage dans des chenaux fréquentés, lorsque les installations privées se rapprochent au point que l'usage de l'une trouble ou empêche celui des installations voisines, lorsque les particuliers commencent à mettre leurs installations à la disposition du public, ou à créer des installations destinées à l'usage de tous, lorsque, au contraire, l'accès du public se trouve entravé par les établissements privés des riverains au point qu'il devient nécessaire de faire agir l'autorité gouvernementale ou municipale pour procurer à tous, même à ceux dont les intérêts ne sont pas représentés sur les rives, des moyens d'accéder aux eaux navigables et d'y effectuer les opérations de leur commerce.

L'action gouvernementale s'exerce d'abord par une réglementation qui définit et limite les droits attachés à la propriété riveraine, et précise les conditions de jouissance de ces droits de manière à garantir à la communauté le bénéfice des moyens de transport fournis par la navigation.

Il vient un moment où les pouvoirs de réglementation et de police, qui sont généralement les seuls dont le gouvernement de l'Etat fasse usage à l'origine, deviennent insuffisants pour la protection et le développement des intérêts généraux.

Son rôle devient plus actif; il intervient, soit par lui-même, soit par les autorités locales ou par les corporations publiques ou privées, pour modifier et améliorer l'état naturel des cours d'eau; il use au besoin du pouvoir d'*eminent domain* pour prendre possession des terrains nécessaires à l'exécution de ces travaux d'amélioration, pour construire des quais et autres installations utilisables par le commerce, qu'il livre à

l'usage public, et dont il organise plus ou moins complètement l'exploitation ; il introduit enfin de l'ordre et de la méthode dans les conditions d'établissement et d'usage des ouvrages publics et privés, surtout lorsque ceux-ci se trouvent concentrés dans un espace devenu trop restreint. D'un simple rôle de police, il passe à une gestion administrative plus ou moins complète.

D'abord localisé en quelques points exceptionnels, ce rôle de constructeur et d'exploitant, exercé par l'Etat ou par ses délégués, arrive à se généraliser sur toute l'étendue d'un port, sur certaines parties des voies navigables les plus importantes, et même sur toute une ligne ou sur tout un réseau de navigation. C'est ainsi qu'un certain nombre d'Etats ont été conduits à entreprendre l'amélioration de certains chenaux et cours d'eau naturels par des dragages et des endiguements (rivières Savannah dans l'Etat de *Georgia*, Hudson dans l'Etat de *New-York*, Patapsco dans l'Etat de *Maryland*, etc.), lorsque les Etats-Unis négligeaient d'entreprendre ces travaux ou se contentaient d'améliorations jugées insuffisantes. Puis, tantôt par l'action exclusive et directe des pouvoirs publics, tantôt en provoquant ou acceptant le concours de compagnies ou corporations subventionnées ou encouragées par lui, le gouvernement de l'Etat, dans le but de favoriser l'exploitation des différentes parties du territoire par la création de nouveaux moyens de communication, a entrepris, à défaut des Etats-Unis, la construction d'ouvrages beaucoup plus importants pour la canalisation de certaines rivières ou la construction de voies d'eau entièrement artificielles (1).

Ce rôle exceptionnel de l'Etat, pour l'amélioration des voies navigables naturelles et la création de voies artificielles, n'a pris une réelle extension que dans la période qui a précédé le développement des chemins de fer ; il tend à diminuer de

(1) Voir les indications données plus loin sur l'amélioration des voies navigables naturelles, et sur les voies navigables artificielles.

plus en plus et même à disparaître, par suite de l'impulsion donnée à la construction des voies ferrées, d'une part, et de l'intervention croissante des Etats-Unis, d'autre part, dans les travaux d'amélioration des voies navigables.

Quoi qu'il en soit, si l'on passe des Etats de l'Ouest, dont la colonisation est relativement récente (*Oregon, Washington*, etc.), aux anciens Etats de l'Est, en parcourant les Etats intermédiaires dans l'ordre inverse à celui de leur formation et de leur développement, on pourra suivre, dans leur législation et leur administration, les étapes successives que l'on vient de décrire.

Ces observations ont un caractère général, mais elles comportent des exceptions. La réglementation des voies navigables n'a pas toujours suivi toutes ces phases; l'Etat de *Californie* fournit notamment un exemple contraire, qui montre toutes les facilités que le développement brusque de la civilisation dans un pays encore neuf a données au législateur pour constituer de toutes pièces un système d'administration d'autant plus complet et d'autant plus méthodique qu'il n'avait point à tenir compte de traditions anciennes, de droits acquis et d'intérêts préexistants.

C. — Influence des événements politiques et économiques.

— La législation des divers Etats relative aux voies navigables dépend enfin et surtout de l'époque où ces Etats se sont constitués et des circonstances économiques qui, à cette époque et depuis lors, ont exercé leur influence sur l'opinion et sur les législateurs.

On peut distinguer, au point de vue du rôle des voies navigables dans les préoccupations publiques, plusieurs périodes assez nettement tranchées :

1° Antérieurement à 1820, les régions maritimes et, dans une certaine mesure, celles qui avoisinent les lacs sont les seules à profiter largement des avantages de la navigation. Les grandes rivières intérieures, en raison de leur courant

rapide, de l'irrégularité et de la variabilité de leurs chenaux, ne fournissaient encore que des moyens de transport fort imparfaits, presque impraticables pour le commerce, à la remonte, la navigation à vapeur étant encore à ses débuts (1). Parmi les Etats, au nombre de vingt-quatre, qui étaient déjà constitués en 1821, dix-sept (2) (comprenant les treize Etats primitifs) étaient riverains de l'Atlantique ou du golfe du Mexique; quatre autres (3) étaient riverains du lac Champlain ou des grands lacs du Nord; seuls, les Etats de *Kentucky* (1792), de *Tennessee* (1796) et de *Missouri* (1821) n'avaient pas d'autres voies de communication par eau que le Mississippi, l'Ohio et leurs principaux tributaires.

2° De 1821 à 1836, aucun Etat n'a été créé; cette période, qui précède immédiatement l'ère des chemins de fer, peut être considérée en Amérique comme l'ère par excellence de l'intervention de l'Etat dans la navigation intérieure; elle coïncide avec les premiers développements pratiques de la navigation à vapeur. Il était désormais facile d'utiliser pour les grands transports, à la remonte comme à la descente, la plupart des nombreuses rivières qui débouchent sur la côte de l'Atlantique et du golfe du Mexique, et tous les principaux affluents du Mississippi, ainsi que le Mississippi lui-même. La navigation paraissait seule capable de fournir les moyens de communication qui permettraient la mise en valeur de tous les territoires du vaste continent américain non directement contigus à l'Océan. De là l'engouement extraordinaire d'un grand nombre d'Etats pour la navigation, et les vastes entreprises de canalisation des Etats de *New-York*, *Pennsylv-*

(1) Les premiers succès obtenus par Fulton sur l'Hudson datent de 1807.

(2) Ces Etats sont, dans l'ordre de leur admission dans l'Union : *Delaware*, *Pennsylvania*, *New-Jersey*, *Georgia*, *Connecticut*, *Massachusetts*, *Maryland*, *South-Carolina*, *New-Hampshire*, *Virginia*, *New-York*, *North-Carolina*, *Rhode-Island*, *Louisiana*, *Mississippi*, *Alabama*, *Maine*.

(3) *Vermont*, *Ohio*, *Indiana*, *Illinois*.

vania, Maryland, Virginia, South-Carolina, Ohio, Indiana, Illinois, entreprises dans lesquelles les gouvernements d'Etat s'étaient engagés directement ou qu'ils avaient largement encouragées et subventionnées. Tous les Etats que l'on vient de citer ont été conduits, pour réaliser leurs projets et pour les rendre profitables au public, à développer largement leur législation concernant les voies navigables naturelles et artificielles.

Mais l'exagération des dépenses faites, eu égard aux résultats obtenus, les mécomptes provenant de l'exécution trop hâtive de programmes imparfaitement conçus et insuffisamment étudiés dans leurs détails, les abus d'une gestion financière imprudente et quelquefois incorrecte, déterminèrent une crise économique grave et une réaction très vive dans certains Etats. (*Pennsylvania, Indiana, South-Carolina*, etc.) contre la politique des grands travaux d'amélioration intérieure entrepris par les gouvernements d'Etat.

3° La troisième période, pendant laquelle douze Etats nouveaux (1) ont été admis dans l'Union, s'étend de 1836 à 1863. Elle débute par la crise financière de 1836 à 1840, déterminée surtout par le développement inconsidéré des travaux de navigation intérieure exécutés par les Etats ; elle correspond aux premiers développements des chemins de fer et se prolonge jusqu'à la fin de la guerre de la sécession, qui a affirmé le triomphe des doctrines fédéralistes, et déterminé les développements de la politique centralisatrice du Congrès.

Pendant cette période, l'opinion publique, réagissant contre les abus de la période précédente, s'est montrée nettement hostile à l'intervention directe de l'Etat dans l'exécution des travaux publics. Elle commençait d'ailleurs à se désintéresser des travaux de navigation intérieure, si fertiles en mécomptes, à cause de la difficulté d'exécuter ces travaux dans les contrées

(1) *Arkansas, Michigan, Florida, Texas, Iowa, Wisconsin, California, Minnesota, Oregon, Kansas, West-Virginia, Nevada.*

montagneuses et d'en assurer l'exploitation commode et régulière dans des régions où l'on devait multiplier les écluses, et où l'alimentation des biefs devenait incertaine et précaire. Elle accentuait ses préférences en faveur des chemins de fer, dont la construction plus économique et l'exploitation plus uniforme ne comportaient ni les mêmes difficultés, ni les mêmes incertitudes, et dont l'industrie privée se chargeait plus volontiers.

Ces tendances se sont immédiatement manifestées dans les constitutions nouvelles adoptées par plusieurs anciens Etats, dans les amendements apportés à diverses constitutions existantes, dans l'élaboration de la plupart des constitutions des Etats nouvellement organisés. Les précautions parfois les plus minutieuses ont été prises pour restreindre l'initiative des législatures d'Etat en matière de travaux publics, et pour les empêcher de compromettre dans ces travaux les intérêts financiers de la communauté. Certaines dispositions constitutionnelles très rigoureuses ont été introduites à cette époque (1).

Plusieurs Etats ont dû abandonner ou aliéner tous les ouvrages de navigation entrepris par eux (*South-Carolina, Indiana, Pennsylvania*), et les ouvrages nouveaux commencés à cette époque, peu nombreux d'ailleurs, ont été presque tous entrepris par des compagnies particulières, autorisées et plus ou moins encouragées par l'Etat, mais presque toujours sans son appui financier : compagnies de navigation organisées pour l'achat et l'exploitation des canaux de l'Etat de *Pennsylvania* ; compagnie de navigation de la Monongahela, dans l'Etat de *Pennsylvania* ; compagnie organisée pour la construction du canal de Sault Sainte-Marie, dans l'Etat de *Michigan*, etc.

4° A la fin de la guerre de la sécession (1865), commence une ère toute nouvelle, caractérisée par l'intervention domi-

(1) Voir pages 380 et 381.

nante des Etats-Unis dans l'administration des voies navigables. Le Congrès, qui jusqu'alors se montrait généralement opposé à toute participation trop directe dans les travaux d'amélioration intérieure, plus spécialement réservés à l'initiative et à la sollicitude des gouvernements locaux, et qui avait maintes fois résisté aux efforts tentés par les Etats pour lui faire entreprendre l'amélioration de certaines rivières et la construction de certains canaux, adopte une ligne de conduite toute contraire. Il prend à sa charge l'amélioration et l'entretien des chenaux maritimes et des passes d'accès à tous les ports de l'Océan et des lacs, il étend son autorité sur un nombre croissant de fleuves et de rivières, dont il entreprend l'amélioration et l'entretien, et qu'il classe par des allocations budgétaires dans le réseau toujours plus serré des voies navigables des Etats-Unis. Il se substitue aux Etats et aux compagnies en prenant possession des ouvrages situés sur les grandes lignes de navigation ; il accepte ou propose la cession, qui lui est faite par divers Etats, de plusieurs rivières canalisées ; il reprend aux compagnies concessionnaires des Etats, moyennant le paiement d'indemnités fixées à l'amiable ou par expropriation, les ouvrages construits sur d'autres rivières ; il entreprend lui-même des travaux de canalisation sur le Mississippi, le Tennessee, l'Ohio, la Columbia, etc. (1) ; il commence enfin la construction de grandes lignes de navigation artificielles d'un intérêt général, telles que celle de l'Illinois au Mississippi et il fait étudier les moyens d'améliorer les communications entre les lacs et l'Océan.

L'extension croissante de l'action du Gouvernement fédéral, avec l'assentiment et souvent même sur la requête pressante des gouvernements d'Etat, devait avoir pour conséquence de désintéresser de plus en plus les Etats des questions relatives à l'amélioration, à l'extension et à la police des voies navigables, dont les Etats-Unis prenaient peu à

(1) Voir pages 243 et 244.

pen, en dehors des ports, presque toute la charge et la responsabilité.

Aussi, à mesure que se développaient la législation et la réglementation fédérales en cette matière, les gouvernements d'Etats tendaient-ils de plus en plus à restreindre leur intervention.

Les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à la navigation et aux voies navigables sont donc, depuis 1865 (1), de plus en plus rares, et l'on ne trouve plus guère dans les statuts récents que des dispositions réglementaires applicables aux ouvrages construits sur le sol de l'Etat, aux ports et aux eaux qui les avoisinent ou qui en font partie.

III. — Voies navigables naturelles.

Autorité de l'Etat tantôt exclusive et tantôt concurrente avec celle des Etats-Unis. — Les voies navigables naturelles se divisent, comme l'on sait, en voies navigables intérieures et voies navigables des Etats-Unis (2).

Sur les voies navigables intérieures d'un Etat, privées de toutes communications avec d'autres Etats et avec l'étranger, les pouvoirs de l'Etat demeurent complets et sans réserve.

Il en est de même sur les voies navigables de l'Etat accessibles à la navigation intérieure, jusqu'au jour où le Congrès juge opportun d'intervenir au nom des intérêts du commerce entre les Etats et avec l'étranger.

Les mesures législatives ou administratives, prises légalement par l'Etat antérieurement à cette intervention, conserveront leur validité pour tout ce qui concerne les droits pri-

(1) Les Etats organisés depuis 1865 sont au nombre de neuf, savoir : Nebraska (1867), Colorado (1876), North-Dakota, South-Dakota, Montana, Washington (1889), Idaho, Wyoming (1890), Utah (1896). Ces Etats, à l'exception de l'Etat de Washington, ne comprennent d'ailleurs aucune voie navigable de quelque importance.

(2) Voir : Titre III, Chapitre II, — I.

vés qu'elle ont pu créer. Les États-Unis seront tenus de respecter ces droits privés et ils ne pourront y porter atteinte qu'en suivant les règles établies pour l'exercice du pouvoir d'*eminent domain*.

Sous la condition de respecter désormais la libre action des États-Unis, de n'apporter par conséquent aucune entrave à cette action par les droits ou franchises concédés à des particuliers, à des corporations publiques ou privées, d'exercer toujours son autorité en conformité avec celle du Gouvernement fédéral, l'État conserve ses pouvoirs et peut continuer à en user.

Le gouvernement de l'État continue d'ailleurs à posséder et à exercer seul les pouvoirs qui lui sont propres et notamment ceux qui résultent de la domanialité publique du lit, de la juridiction de l'État sur les propriétés riveraines et sur les intérêts matériels et moraux de la communauté. Lui seul peut accorder les *franchises* et *licenses* nécessaires pour l'occupation du rivage et du sol recouvert par les eaux, dont la propriété appartient au public ; lui seul peut reconnaître et sanctionner les droits des propriétaires riverains, sauf à subordonner l'octroi des *franchises* et *licenses*, et la jouissance des droits des riverains aux conditions réglementaires édictées par le Congrès pour la conservation des eaux navigables et l'usage du droit de navigation.

Ces droits et pouvoirs du gouvernement de l'État sur les eaux navigables des États-Unis seront d'ailleurs précisés dans les paragraphes suivants.

Régime de la propriété dans les eaux maritimes et fluviales.

— Le régime de la propriété, en tout ce qui touche aux eaux navigables, à leur lit et à leurs rives, est dominé par les règles de la *common law*, modifiées ou précisées toutefois dans certains États par quelques dispositions statutaires. Cette question a été traitée assez longuement et complètement au

Titre II pour qu'il n'y ait pas lieu d'y revenir. Il n'en est donc parlé ici que pour mémoire.

Définition et classement des voies navigables de l'Etat. —

Dans certains Etats, la constitution ou la loi déclarent formellement que certaines rivières ou parties de rivières sont navigables et doivent demeurer libres pour la navigation publique. On a déjà signalé les dispositions constitutionnelles des Etats de *Wisconsin*, *Minnesota*, *Tennessee* et *Missouri* concernant le *Mississippi* et les eaux conduisant au *Mississippi* ou au *Saint-Laurent* (1). Le code politique de l'Etat de *Californie* énumère les cours d'eau navigables de l'Etat et les statuts ont successivement ajouté divers cours d'eau ou parties de cours d'eau à la liste des rivières navigables.

Mais, le plus souvent, il n'y a pas d'autre règle pour reconnaître si un cours d'eau est navigable que celle qui a été exposée par la Cour Suprême des Etats-Unis, comme représentant la doctrine américaine en cette matière. Sont considérées, en conséquence, comme voies navigables en droit, toutes celles qui sont navigables en fait (2).

L'acte législatif, lorsqu'il existe, est toujours compétent et souverain pour reconnaître à une rivière le caractère de voie navigable publique. A défaut d'acte législatif formel, la question de navigabilité est une question de fait, que les cours de *common law* sont compétentes pour trancher dans chaque cas particulier, la question de fait étant résolue par décision d'un jury, suivant les règles habituelles de la *common law*.

La navigabilité étant reconnue, la juridiction de l'Etat est de droit.

(1) Voir : Titre IV, Chapitre II, — II. — *Dispositions constitutionnelles*.

(2) Cour Suprême des Etats-Unis : *The Genesee Chief*, 12 Howard, 457 ; *The Daniel Ball*, 10 Wallace, 557 ; *The Montello*, 20 Wallace, 430 ; voir page 165.

Délimitation transversale et latérale des voies navigables.

— En traitant de l'autorité fédérale sur les eaux navigables des Etats-Unis, on a signalé que ces eaux pouvaient donner lieu à une double délimitation, dans le sens transversal et dans le sens longitudinal. La délimitation transversale fixe les limites de la section navigable de chaque cours d'eau, la délimitation longitudinale fixe, de chaque côté, les alignements latéraux entre lesquels se trouve comprise la partie navigable placée sous la juridiction des Etats-Unis.

Il n'en est pas tout à fait de même de la délimitation des voies navigables au point de vue de la juridiction de l'Etat.

L'utilité de la délimitation transversale, fixant l'origine de la partie navigable des cours d'eau, subsiste, et elle présente même, à certains égards, plus d'importance pour l'Etat que pour les Etats-Unis, en raison des conséquences qui en résultent, dans certains Etats du moins, relativement à la répartition des droits de propriété entre l'Etat et le riverain.

Cette délimitation peut toujours être faite par un acte législatif, et elle résulte effectivement, dans certains cas, des termes mêmes des statuts qui ont opéré le classement d'un cours d'eau ou de certaines parties de ce cours d'eau. Les statuts de l'Etat de *California*, notamment, sont très explicites quant à la définition des limites transversales de la partie navigable des cours d'eau.

Mais, dans la plupart des cas, la délimitation des parties navigables d'une rivière n'est pas faite explicitement par la législature ; elle résulte alors uniquement du fait même de la navigabilité. C'est à l'autorité judiciaire qu'il appartient alors, dans chaque cas où la limite de la voie navigable donne lieu à contestation, de déterminer cette limite. Cette détermination repose sur une question de fait, qui, d'après la jurisprudence de *common law*, est de la compétence du jury.

Quant à la délimitation longitudinale ou latérale de la voie navigable, elle ne saurait avoir pour l'Etat le même caractère que pour les Etats-Unis. Pour les Etats-Unis, il s'agit de

déterminer artificiellement les limites de leur juridiction. L'Etat, au contraire, n'a point à fixer, par des lignes fictives tracées de part et d'autre d'une zone déterminée des eaux navigables, les limites de sa juridiction, qui s'étend toujours sur toute la largeur du cours d'eau, et même, au point de vue du droit de réglementation et de police, jusque sur la propriété riveraine.

Lorsqu'il s'agit de l'Etat, la fixation des limites latérales d'une voie navigable résulte d'une simple constatation ; ces limites se confondent, suivant les doctrines en vigueur dans l'Etat relativement aux eaux maritimes et fluviales, avec la ligne des hautes eaux ou avec la ligne des basses eaux, dont la détermination repose sur une question de fait relevant de la compétence du jury et des cours de *common law*.

Le gouvernement de l'Etat a cependant compétence, comme le Gouvernement fédéral, pour déterminer, le long du rivage ou le long des rives, des *water lines* ou *harbor lines*. Mais, en fixant ces lignes, l'Etat ne se propose pas de délimiter la voie navigable, c'est-à-dire de définir la partie du cours d'eau placée sous sa juridiction ; il détermine simplement, toute question de juridiction à part, les alignements qui ne doivent pas être dépassés par certaines constructions, et notamment par les quais et terre-pleins remblayés établis parallèlement au rivage (*bulkhead lines*), ou par les wharfs, *piers* ou appontements dirigés, en partant de la rive, plus ou moins normalement à celle-ci jusqu'à la rencontre des parties profondes de la voie navigable (*pierhead lines*).

Les *harbor lines* établies par l'Etat sont donc simplement des alignements pour construction, au delà et en deçà desquels la juridiction de l'Etat continue à s'exercer. Elles se confondent généralement avec les *harbor lines* établies par les Etats-Unis, là où le Gouvernement fédéral a usé de son droit pour établir de semblables alignements ; cependant il n'y a pas de concordance forcée.

Les alignements de l'Etat ne peuvent subsister là où ils se-

raient saillie sur les alignements fédéraux ; ils disparaissent donc, là où ils ont été légalement établis antérieurement à toute intervention des États-Unis (1). lorsque l'autorité fédérale fixe des alignements plus rapprochés de la rive. Mais l'Etat peut valablement, et sans se mettre en contradiction avec l'autorité fédérale, établir ou maintenir les limites imposées aux constructions riveraines en deçà des *harbor lines* des États-Unis (2).

L'Etat aurait certainement compétence pour déterminer sur tout le développement des rives des voies navigables, sans pouvoir exercer toutefois d'action contraire à celle des États-Unis, les alignements qui ne doivent pas être dépassés par les constructions riveraines ; mais, de même que les États-Unis, il n'use de son autorité sous cette forme générale que dans l'étendue des ports. Il peut, en tous cas, et il use fréquemment de ce pouvoir, imposer les règles à suivre et les formalités à accomplir pour déterminer, dans chaque espèce, la saillie que ne doivent pas dépasser les ouvrages construits ou à construire par les riverains.

En réalité, le pouvoir d'établir des *harbor lines* et de fixer les alignements ou limites qui ne doivent pas être dépassés par les constructions rentre donc plutôt dans les pouvoirs de police de l'Etat qu'il ne se rapporte au pouvoir de délimitation de la voie navigable.

(1) Si l'alignement fixé par l'Etat a été valablement établi antérieurement à toute décision du Gouvernement fédéral sur le même objet, les ouvrages construits par des particuliers, en conformité avec les *harbor lines* de l'Etat, ne pourraient être rescindés, pour être mis en harmonie avec les *harbor lines* fédérales, que par application du pouvoir d'*eminent domain*, moyennant expropriation régulière et indemnité ; mais toute construction nouvelle devra être faite en conformité avec les *harbor lines* fédérales.

(2) Cette observation a un caractère théorique plutôt que pratique, les États-Unis n'intervenant, là où l'Etat a fixé lui-même des *harbor lines*, que pour confirmer les actes de l'Etat ou pour imposer aux riverains des obligations plus rigoureuses et assurer un meilleur dégagement des eaux navigables.

Amélioration des voies navigables. — Le pouvoir d'améliorer les eaux navigables et d'entreprendre tous les travaux nécessaires à cette amélioration fait partie des pouvoirs souverains de l'Etat ; il n'a d'autres limites que celles qui résultent de l'exercice du même pouvoir sur les eaux navigables des Etats-Unis par l'autorité supérieure du Gouvernement fédéral.

Il est admis, notamment, que l'Etat peut, non seulement améliorer à sa volonté les eaux sur lesquelles le Congrès n'a jamais exercé aucun acte de son autorité, mais qu'il peut encore concourir à l'amélioration des eaux dont le Congrès a pris la charge, pourvu que son intervention ne puisse troubler les améliorations entreprises par les Etats-Unis et qu'elle ait uniquement pour but et pour effet de les développer et de les compléter. Dans ce cas, une action concertée explicitement ou implicitement est évidemment nécessaire.

Les travaux qui peuvent être entrepris par l'Etat pour améliorer les voies navigables proprement dites, abstraction faite des ouvrages des ports, ne diffèrent pas de ceux qui sont exécutés par les Etats-Unis. Ils peuvent se rapporter au creusement, à l'élargissement, à la rectification des chenaux, à la canalisation des rivières, à la création d'abris et de ports de refuge contre la mer, les glaces, les courants et les vents ; ils comportent des travaux de dragages, de dérochements, d'enlèvement d'épaves et obstacles de toute nature, d'endiguements, de défenses de rives, de construction de jetées et de brise-lames, de barrages et écluses, de dérivations éclusées, etc. L'installation de feux, de balises et de bouées, de corps morts et autres engins de mouillage, d'amarrage, et d'appareillage, l'établissement et le fonctionnement de bateaux brise-glaces pour maintenir la circulation pendant l'hiver dans certains chenaux susceptibles d'être interceptés par la gelée, rentrent encore parmi les améliorations qui peuvent être entreprises par l'Etat.

Mais les pouvoirs de l'Etat ne sont pas nécessairement dé-

légues à son gouvernement et l'on a vu que, sous ce rapport, d'étroites restrictions étaient parfois imposées à la législature par les dispositions constitutionnelles (1).

En réalité, depuis que le Congrès a pris presque entièrement à sa charge les travaux d'amélioration des voies navigables proprement dites, dans les eaux maritimes comme dans les eaux des lacs et des rivières, les Etats se sont presque complètement désintéressés de ces travaux, dont ils laissent toutes les dépenses et toute la responsabilité aux Etats-Unis.

Les exemples de travaux de ce genre actuellement entrepris par les Etats sont assez rares et l'on peut citer notamment, à titre exceptionnel, les travaux de dragages exécutés dans l'Hudson, en amont de New-York, par l'Etat de *New-York* (2). L'Etat de *New-York* continue d'ailleurs d'entretenir et d'exploiter, comme faisant partie de son réseau de canaux, quelques rivières canalisées (rivières Black et Oncida), de même que l'Etat d'*Illinois* a conservé jusqu'à présent les travaux de canalisation de l'*Illinois* supérieur, qui forment prolongement du canal *Illinois* et *Michigan*.

Avant 1860 et surtout avant 1840, c'est-à-dire pendant la période qui a précédé la mise en exploitation des premiers chemins de fer, il en était tout autrement. Les Etats ne pouvaient guère compter à cette époque que sur les voies navigables comme moyens de communication et de transport pour développer leur agriculture, leur industrie et leur commerce ; le Congrès, opposé en principe à toute participation directe aux travaux d'*internal improvement*, leur abandonnait toute initiative relative à ces travaux, et leur laissait par con-

(1) Voir pages 380 et 381.

(2) En vertu d'une sorte d'entente officieuse entre les Etats-Unis et l'Etat de *New-York*, les Etats-Unis ont pris la charge entière des importants travaux d'endiguement qui s'exécutent dans l'Hudson entre *New-York* et *Troy*, alors que l'Etat de *New-York* s'est chargé des travaux de dragages.

séquent le soin de pourvoir à l'amélioration de leurs voies navigables.

Loin d'être entravée par le Gouvernement fédéral, l'initiative des Etats en cette matière était encouragée par le Congrès. Cet encouragement s'est manifesté par de larges subventions, données sous forme de concessions de terres publiques, en faveur des Etats de nouvelle formation qui ne disposaient pas encore des ressources suffisantes pour constituer par eux-mêmes l'outillage nécessaire à leur développement. On peut citer notamment les concessions faites par les actes suivants :

Acte du 22 mai 1828, concédant plus de 160.000 hectares de terres publiques à l'Etat d'*Alabama* pour subventionner les travaux de construction du premier canal des Muscle Shoals, destiné à améliorer la navigation du Tennessee, et les travaux d'amélioration des rivières Coosa, Cahawba et Black Warrior ;

Acte du 4 septembre 1841, concédant 500.000 acres (plus de 200.000 hectares) de terres publiques à chacun des Etats d'*Ohio*, *Indiana*, *Illinois*, *Alabama*, *Missouri*, *Mississippi*, *Louisiana*, *Arkansas*, *Michigan* et autres qui seraient ultérieurement admis dans l'Union, pour favoriser leurs travaux d'amélioration intérieure, y compris les travaux d'amélioration des eaux navigables ;

Acte du 8 août 1846, accordant une concession de terres publiques à l'Etat d'*Iowa* pour l'amélioration de la rivière Des Moines ;

Acte du 8 août 1846, accordant une concession analogue à l'Etat de *Wisconsin* pour l'amélioration de la rivière Fox et la création d'un canal de communication entre cette rivière et la rivière Wisconsin ;

Acte du 26 août 1855, concédant plus de 300.000 hectares à l'Etat de *Michigan* pour favoriser la construction du canal de Sault Sainte-Marie destiné à contourner les rapides de la rivière Sault Sainte-Marie, qui relie les lacs Supérieur et Huron.

Des travaux très considérables furent effectivement entrepris par les Etats, souvent avec l'assentiment explicite du Congrès, pour améliorer un grand nombre de voies navigables dont les Etats-Unis négligeaient ou refusaient de se charger.

On peut citer notamment :

1° Dans les *eaux maritimes*, les travaux de dragage, dérochement, enlèvement d'épaves et d'obstacles divers, effectués par les Etats ou sous leur autorité pour faciliter l'accès de divers ports, savoir :

Rhode-Island, à l'entrée des ports de Newport, Providence, Pawtucket ;

New-York, aux abords et dans le port de New-York ;

Maryland, dans la rivière Patapsco et les eaux du port de Baltimore ;

Pennsylvania, dans la Delaware, aux abords de Philadelphie ;

Virginia, dans la partie de la rivière James donnant accès au port de Richmond ;

North-Carolina, dans la rivière du cap Fear, donnant accès au port de Wilmington ;

South-Carolina, aux abords du port de Charleston ;

Georgia, dans la rivière Savannah, en aval du port de Savannah ;

Alabama, à l'entrée du port de Mobile ;

Mississippi, à l'entrée du port de Pascagoula ;

Texas, à l'entrée du port de Galveston, de la rivière Brazos, de la passe d'Aransas, etc.

2° Dans les *eaux des grands lacs du Nord*, les travaux de dragage, de construction de jetées, etc., énumérés ci-après :

New-York, construction d'un brise-lames et de jetées, et dragages à l'entrée du port de Buffalo ;

Ohio, dragages à l'entrée des ports de Cleveland et de Sandusky ;

Illinois, travaux divers à l'entrée et dans la rivière de Chicago ;

Wisconsin, construction de jetées et dragages à l'entrée du port de Milwaukee ;

Ainsi qu'un très grand nombre d'ouvrages de faible importance (jetées et dragages) qui ont été exécutés à l'entrée des petits ports des lacs, au moyen des ressources fournies par les Etats, les citoyens, les cités et diverses corporations ou compagnies concessionnaires.

3° Dans les *rivières*, des travaux divers d'amélioration, tels que les suivants :

New-York, travaux importants d'endiguement et de dragage dans la rivière Hudson, canalisation des rivières Black et Oneida, etc. ;

Pennsylvania, construction de canaux latéraux aux rivières Delaware et Susquehanna, canalisation des rivières Schuylkill, Lehigh, Monongahela, etc. ;

Virginia, travaux d'amélioration de la rivière James ;

South-Carolina, travaux considérables de navigation, en lit de rivière ou par voie de dérivations éclusées, pour améliorer la rivière Santee et ses affluents : Wateree, Catawba, Congaree, Saluda, etc. ;

Georgia, travaux d'amélioration des rivières Oconee, et Chattahoochee ;

Alabama, enlèvement d'obstacles à la navigation dans la rivière Tombigbee, construction du premier canal des Muscle Shoals (dérivation de la rivière Tennessee) ;

Louisiana et *Mississippi*, amélioration de la rivière Pearl et de la rivière Amite ;

Louisiana, *Mississippi* et *Arkansas*, travaux considérables pour l'amélioration du Mississippi, et notamment pour la

fixation, la protection et la régularisation de son cours par des digues ou levées ;

Missouri, amélioration de la rivière Osage ;

Illinois, amélioration et canalisation de la rivière Illinois ;

Kentucky, construction du canal de Louisville et Portland pour contourner les chutes de l'Ohio, amélioration des rivières Kentucky, Cumberland, Rough, Licking, Big Sandy, Green et Barren, etc. ;

Ohio, canalisation de la rivière Muskingum, etc. ;

West Virginia, amélioration de la Little Kanawha ;

Wisconsin, amélioration et canalisation des rivières Fox et Wisconsin ;

California, amélioration des rivières Sacramento et San-Joaquin ;

Oregon, amélioration de la Willamette, etc.

Les gouvernements d'Etat n'ont pas toujours exécuté directement ces travaux. Soit qu'ils en aient été empêchés par les dispositions constitutionnelles, soit qu'ils aient librement donné la préférence à l'exécution par l'industrie privée, dont ils ont provoqué ou simplement accepté le concours, leur rôle s'est fréquemment borné à autoriser, patronner, encourager ou subventionner des compagnies organisées dans ce but et à donner la sanction législative aux chartes d'incorporation qui spécifient les obligations imposées à ces compagnies, les prérogatives et franchises qui leur sont conférées, et notamment les péages qu'elles sont autorisées à percevoir.

C'est ainsi que les travaux d'amélioration et de canalisation des rivières Lehigh, Schuylkill et Monongahela ont été entrepris par des compagnies incorporées, en vertu de chartes octroyées par la législature de l'Etat de *Pennsylvania*.

Le canal de Louisville et Portland a été exécuté, pour contourner les chutes de l'Ohio et établir une navigation continue sur cette rivière, par une compagnie constituée sous le patronage et avec le concours de l'Etat de *Kentucky*.

Il en a été de même des travaux de canalisation et d'amélioration des rivières Fox et Wisconsin dans l'Etat de Wisconsin, du canal de Sault Sainte-Marie (rivière Sainte-Marie) dans l'Etat de Michigan, etc.

Que les travaux d'amélioration des voies navigables soient exécutés directement par l'Etat, ou qu'ils soient exécutés, sous l'autorité de l'Etat, par des corporations publiques ou privées, ces travaux sont toujours considérés comme affectés à l'usage public, même lorsque les compagnies concessionnaires des travaux disposent d'un privilège d'exploitation pour les rémunérer des dépenses faites. Un droit égal est reconnu à tous les citoyens pour le transport de leurs marchandises sur les voies navigables améliorées, aussi bien que sur les chemins de fer. Comme tous travaux destinés à l'usage public, ils peuvent donner lieu à l'exercice du droit d'*eminent domain*, soit par l'Etat lui-même, soit par les corporations concessionnaires, agissant en vertu d'une délégation de l'Etat, lorsqu'il est nécessaire d'acquérir pour leur exécution la propriété entière des terrains qui doivent être occupés ou plus habituellement une simple servitude de passage (*right of way*).

Tous ou du moins presque tous ces travaux d'amélioration, entrepris par les Etats ou sous leur autorité, ont été repris et sont aujourd'hui continués et développés par les Etats-Unis. Les dérivations éclusées et les rivières canalisées qui comprenaient des ouvrages d'art plus ou moins importants, ont donné lieu, lorsqu'elles dépendaient directement des Etats, à une simple cession, sous les conditions déterminées par les actes législatifs concertés du Congrès et de la législature d'Etat, sans aucune indemnité de la part des Etats-Unis, qui s'engageaient à les entretenir désormais et même à les mettre librement et gratuitement à la disposition de la navigation. Lorsqu'il s'est agi d'ouvrages construits ou exploités par des compagnies en vertu de chartes octroyées par l'Etat,

les conditions de la cession ont été débattues de gré à gré, ou fixées par voie d'expropriation, en tenant compte, soit de la valeur des ouvrages, soit de la valeur de la *franchise* octroyée par l'Etat, calculée d'après les revenus provenant de la perception des péages.

Exploitation des voies navigables. — Perception de taxes ou péages. — Les voies navigables naturelles, qui laissent un passage largement ouvert à la navigation, ne donnent pas lieu à une exploitation proprement dite. La navigation y circule et en use librement, sous la seule condition de se conformer aux règlements émanés des pouvoirs publics compétents.

Un service d'exploitation doit être organisé, au contraire, par l'Etat ou par les corporations concessionnaires, sur les rivières canalisées et les dérivations éclusées, pour le fonctionnement des barrages et écluses, et pour les manœuvres des bateaux à la traversée de ces ouvrages. Les Etats de *New-York* et d'*Illinois* paraissent être les seuls qui aient conservé l'exploitation de quelques ouvrages de canalisation en rivière, parce que cette exploitation se rattache à celle d'un réseau plus ou moins étendu de canaux encore en opération. Les rivières encore exploitées par des compagnies sont elles-mêmes très peu nombreuses ; la plus importante était la *Monongahela* en *Pennsylvanie*, dont la compagnie concessionnaire vient d'être définitivement expropriée de ses droits par les Etats-Unis ; la compagnie de la *little Kanawha* (*West-Virginia*) ne tardera vraisemblablement pas à subir le même sort. Quant aux rivières *Schuykill* et *Lehigh*, en *Pennsylvanie*, elles ont donné lieu à des travaux si considérables qu'elles peuvent être classées parmi les voies navigables artificielles plutôt que parmi les rivières améliorées.

Les dispositions constitutionnelles qui interdisent la perception de droits de tonnage sans l'autorisation du Con-

grès (1), ne sont considérées comme applicables qu'aux taxes d'un caractère fiscal à percevoir sur les navires entrés dans les ports ou pratiquant les voies naturellement navigables. Elles ne s'appliquent pas aux taxes d'usage qui correspondent à la rémunération de certains services spéciaux rendus à la navigation, soit par l'Etat, soit par les corporations publiques ou privées, soit même par des particuliers (2).

L'autorisation du Congrès n'a été reconnue nécessaire pour régulariser la perception de taxes de tonnage, elle n'a été effectivement demandée et obtenue que dans un petit nombre de cas qu'il est facile de citer.

Le premier acte du Congrès relatif à un objet de cette nature est du 11 août 1790 ; il donne son consentement à divers actes émanés des législatures d'Etat, *en tant que ces actes se rapportent à l'établissement de droits de tonnage sur les navires ou bateaux pour les objets qui y sont mentionnés*, savoir : acte de l'Etat de *Rhode-Island*, de janvier 1790, incorporant la *River Machine Co* dans la ville de Providence ; — actes de l'Etat de *Maryland*, d'avril 1783 et novembre 1788, établissant et reconnaissant les *wardens* du port de Baltimore ; — acte de l'Etat de *Georgia* prévoyant l'établissement d'un droit de tonnage sur la rivière Savannah et l'affectation de ce droit au nettoyage de la rivière, à l'enlèvement des épaves et autres obstacles à la navigation.

Le consentement du Congrès aux dispositions des actes cités plus haut a été prorogé périodiquement : jusqu'en 1799 pour ce qui concerne l'Etat de *Rhode-Island*, jusqu'en 1828 pour l'Etat de *Georgia*, et jusqu'en 1871 pour l'Etat de *Maryland*.

(1) Voir page 15.

(2) On doit considérer comme présentant un caractère fiscal les taxes perçues sur certaines voies navigables pour créer les ressources nécessaires à leur amélioration, lorsque ces taxes sont perçues avant que les améliorations aient été effectivement réalisées ; elles ne sauraient constituer dans ce cas la rémunération d'un service rendu.

Par acte du 28 février 1806, le Congrès a donné son consentement à un acte de l'Etat de *Pennsylvania* du 1^{er} avril 1805, autorisant le *Board of Wardens* de Philadelphie à percevoir un droit de tonnage (4 cents par tonneau) sur les navires sortant de ce port, pour en affecter le produit à la construction de *piers* et à l'amélioration de la Delaware.

Divers statuts de l'Etat de *Virginia*, autorisant la perception de taxes de tonnage pour l'amélioration de la rivière James, ont été approuvés par actes du Congrès de 1804, 1816 et 1847.

Par acte du 23 juin 1836, le Congrès a donné, sous certaines conditions, son assentiment à tout acte qui serait passé par la législature d'*Alabama* pour l'établissement de péages sur les canaux construits ou à construire pour franchir les *Muscle Shoals* et les *Colbert Shoals* sur le Tennessee.

Enfin, par acte du 21 février 1861, le Congrès a donné son assentiment aux actes passés ou à passer par les législatures des Etats d'*Arkansas*, *Louisiana* et *Texas*, ayant pour objet de faire disparaître le *Great Raft* (1) de la rivière Rouge, et de percevoir, pour couvrir les frais de cette opération, des taxes sur les navires qui franchiront la passe dégagée.

On remarquera que toutes ces taxes de tonnage ou de péage, dont la perception a été autorisée par le Congrès, avaient pour objet de couvrir des dépenses faites ou à faire, soit par l'Etat, soit par des corporations publiques ou privées sous l'autorité de l'Etat, pour l'amélioration des voies navigables. Elles n'auraient plus aucune raison d'être aujourd'hui que les Etats-Unis se sont entièrement substitués aux Etats pour assurer l'amélioration des rivières, des passes navigables, et des chenaux servant d'accès à tous les ports.

Quoique le Congrès soit intervenu pour autoriser les per-

(1) Le *Great Raft* ou Grand Radeau, formé par une accumulation d'arbres, de branchages, d'herbes, etc., interceptait complètement la navigation de la *Red River* sur une grande longueur.

ceptions à faire par l'Etat d'*Alabama* sur les bateaux traversant le canal des Muscle Shoals, il ne paraît pas que son autorisation ait été demandée dans tous les cas analogues où des taxes de péage, constituant la rémunération d'un service rendu, ont été établies par l'Etat ou en vertu de l'autorisation de l'Etat sur les rivières canalisées. En donnant son autorisation dans ce cas, le Congrès affirmait son autorité sur la navigation de la rivière Tennessee, plutôt qu'il n'appliquait la disposition constitutionnelle concernant les droits de tonnage. Sur toute rivière dont la canalisation a été entreprise par l'Etat ou exécutée par des compagnies sous l'autorité de l'Etat, en dehors de l'intervention des Etats-Unis, l'Etat a usé par lui-même du droit d'établir et de percevoir les taxes de péage et les taxes accessoires se rapportant aux services spéciaux rendus à la navigation, et il a établi ou réglementé seul les taxes dont il a autorisé, à titre de *franchise*, la perception par les compagnies. Tel est le cas pour les rivières Lehigh, Schuylkill et Mononhagela (*Pennsylvania*), Muskingum (*Ohio*), Little Kanawha (*West-Virginia*), dérivation ou canal de Louisville et Portland (*Kentucky*), etc.

Il est évident que les taxes perçues au profit des compagnies ou corporations privées, qui ont dû faire appel au crédit pour constituer leur capital et entreprendre les améliorations dont le public est appelé à profiter, doivent être fixées par l'Etat de manière à permettre la réalisation d'un bénéfice sous forme d'intérêts ou de dividendes ; mais la charte corporative ou les statuts relatifs à l'entreprise peuvent valablement limiter le chiffre de ces bénéfices et stipuler l'obligation d'abaisser les taxes lorsque les chiffres limites sont atteints ou dépassés.

Le droit attribué aux compagnies d'établir et de percevoir des taxes de péage, suivant tarif déterminé, pour la circulation sur les rivières canalisées, pour le passage aux écluses, et en général pour l'utilisation de tous les ouvrages construits dans l'intérêt du public par l'initiative privée ou avec son con-

cours financier, constitue une *franchise* dont la législature d'Etat a seule, en principe, le pouvoir de disposer, mais dont elle peut déléguer par statut la disposition aux corporations communales et municipales.

Il en est de même de toutes les perceptions faites par les corporations publiques ou privées qui rendent au public certains services déterminés, en vertu de privilèges conférés soit par la législature, soit par les autorités publiques à qui la législature a délégué ses pouvoirs, et notamment des perceptions auxquelles donnent lieu l'exploitation des bacs et des ponts à péages (*ferries* et *toll bridges*), celle des quais, débarcadères (*landings*), estacades et barrages flottants pour le garage des bois en radeaux ou en bûches perdues (*booms*), appointements (*wharfs* ou *piers*), pontons d'accostage (*wharf-boats*), corps-morts (*mooring buoys*) et ducs d'Albe (*mooring piles, dolphins*) dans les ports et hors des ports, celle des bateaux brise-glace (*ice boats*) employés pour l'entretien des chenaux et le remorquage des navires pendant la période des gelées, etc.

Réglementation et police des voies navigables. — A. — *Observations générales.* — On a déjà dit que l'Etat a tout pouvoir de réglementation et de police sur les voies navigables et sur leurs dépendances, sous la seule condition de laisser aux Etats-Unis le libre exercice de leur autorité supérieure sur les eaux navigables des Etats-Unis.

Or, non seulement le Congrès n'a pas à intervenir en ce qui concerne les eaux intérieures, ce qui laisse aux Etats la charge exclusive de la réglementation et de la police sur ces eaux, mais encore son autorité ne s'exerce sur les eaux navigables des Etats-Unis que d'une manière plus ou moins complète et seulement sur la zone reconnue nécessaire pour la libre circulation des navires et bateaux, dans la mesure où la navigation entre les Etats et avec l'étranger y est intéressée.

L'intervention du Congrès en matière de réglementation

et de police des eaux est d'ailleurs toute récente, ainsi qu'on l'a dit, et ne remonte pas au delà de l'année 1880.

A défaut de législation fédérale, les Etats avaient seuls pouvoir pour exercer, au nom du public, en vertu de la *common law* ou de l'*équité*, les poursuites que pouvaient justifier les actes de *purpresture* et de *nuisance* dont les particuliers se rendaient coupables (1).

Actuellement encore, l'Etat conserve fréquemment le privilège exclusif de pouvoir poursuivre et réprimer comme *purprestures* les usurpations effectuées sur les parties du rivage ou du lit auxquelles la législation locale reconnaît le caractère de la domanialité publique. Or, on a vu que les actions de cette nature, basées sur un droit de propriété, permettaient, dans bien des cas, d'obtenir la répression la plus rapide et la plus sûre des actes nuisibles à la navigation, tels que dépôts et construction d'ouvrages illicites, en évitant de soumettre à un jury l'appréciation des questions de fait, qui s'impose dans le cas de poursuites pour *public nuisance*.

Lorsque le délit de *purpresture* ne peut être invoqué, soit parce que les ouvrages incriminés sont établis sur un terrain rattaché à la propriété privée, soit parce que la loi de l'Etat reconnaît au riverain le droit de pénétrer dans les eaux profondes, même au delà de la limite de sa propriété, la procédure de *common law*, à employer pour réprimer le délit de *nuisance*, peut présenter des difficultés et comporte des suites incertaines, en raison du rôle prépondérant du jury, si les conditions du délit n'ont pas été définies par des dispositions très précises de la législation statutaire.

Dans l'intérêt même de la conservation et de la bonne utilisation des voies navigables, et aussi dans l'intérêt des rive-

(1) Il ne s'agit ici que des poursuites faites au nom de l'intérêt public, les particuliers conservant le droit de poursuivre les auteurs des actes qualifiés *nuisances*, dans le cas où ils supportent de ce fait un préjudice qui leur est personnel dans l'exercice du droit public de navigation. Voir l'affaire du pont de Wheeling, page 306.

raîns, les législatures d'Etat, à défaut de législation fédérale, ont dû combler les lacunes et parer aux indécisions de la *common law* par une réglementation statutaire, qui a reçu notamment beaucoup de développement et beaucoup de précision dans les anciens Etats maritimes, et dans quelques-uns de ceux qui avoisinent les grands lacs ou qui comprennent les grandes rivières.

Une partie de cette réglementation a perdu aujourd'hui de sa valeur et de son intérêt par le fait de la réglementation édictée pendant les dix dernières années par le Congrès ; mais tous les règlements qui ne sont pas en contradiction avec les actes fédéraux, dont on a reproduit les dispositions au Titre III, demeurent applicables et sont encore appliqués par les Etats, avec les sanctions qui leur sont données par les statuts.

Ces règlements, abstraction faite de ce qui concerne particulièrement les ports, se rapportent notamment aux conditions d'exécution, dans les voies navigables ou sur leurs rives, des ouvrages qui intéressent le commerce et la navigation, à l'établissement de *harbor lines*, à la concession des *franchises* et *licenses* concernant l'établissement et l'exploitation des bacs, à la protection de la voie navigable et de ses ouvrages contre les dégradations et entreprises nuisibles aux intérêts du commerce et de la navigation, à l'enlèvement des épaves et autres obstacles nuisibles à la navigation, aux conditions de stationnement et de circulation des navires, bateaux et radeaux.

B. — Ouvrages utiles au commerce. — Conditions d'autorisation. — Les ouvrages utiles au commerce, dont l'exécution sur un cours d'eau peut, à cause de cette utilité, être autorisée malgré leurs inconvénients pour la navigation, comprennent surtout les ponts, les quais, wharfs, piers, docks et autres ouvrages servant aux opérations commerciales de la navigation elle-même, les estacades ou barrages flottants pour le garage des

bois flottés, enfin les barrages construits dans un but agricole ou industriel.

On a vu que l'autorité fédérale a compétence absolue pour déterminer dans quelle mesure et sous quelles conditions l'intérêt général du commerce justifie l'exécution des ouvrages de cette nature sur les eaux navigables des États-Unis.

L'Etat possède, en vertu de sa souveraineté, le même pouvoir, dont il use d'une manière absolue, sur toutes les eaux navigables intérieures, même maritimes, du moment que le Congrès n'y a jamais exercé son autorité (1). Sur les eaux adoptées par le Congrès, le pouvoir de l'Etat est subordonné à son assentiment explicite ou implicite, et le droit absolu du Congrès de réformer, à toute époque, les autorisations et conditions émanées de l'Etat demeure réservé (2). Quant au pouvoir du gouvernement de l'Etat, il peut être restreint lui-même par les dispositions constitutionnelles qui stipulent que certaines voies navigables demeureront toujours libres et sans obstacles à la navigation (3).

En ce qui concerne spécialement les ponts, on a vu combien tardivement le Congrès est intervenu pour en régler

(1) Voir : Arrêts de la Cour Suprême : *Wilson v. Blackbird Creek Marsh Co*, 2 Peters, 245. — L'autorisation donnée par l'Etat de construire, en travers d'un cours d'eau à marée, le *Blackbird Creek*, un barrage qui avait intercepté la navigation entre la partie amont et la partie aval de ce cours d'eau, est reconnue valide, en vertu du pouvoir souverain de l'Etat sur des eaux qui n'ont été l'objet d'aucune action du Congrès. Voir aussi : *Gilman v. Philadelphia*, 3 Wallace, 713 ; *The Passaic Bridge*, 3 Wallace, 782, 793, etc.

(2) D'après l'acte du 3 mars 1899, qui a précisé les dispositions de divers actes antérieurs, les ouvrages désignés ci-dessus peuvent être exécutés sous l'autorité de la législature d'Etat, sans intervention du Congrès, lorsqu'il s'agit de rivières et autres cours d'eau dont la partie navigable est tout entière contenue dans les limites d'un même Etat, pourvu toutefois que l'emplacement et les plans de ces ouvrages aient été approuvés par le Secrétaire de la Guerre.

(3) Voir ci-dessus : Titre IV, Chapitre II. — II. — *Dispositions constitutionnelles*.

ter les conditions d'établissement sur les eaux navigables des États-Unis.

Avant l'affaire du pont de Wheeling sur l'Ohio (1852), la construction de tous les ouvrages de ce genre avait été autorisée exclusivement par les gouvernements d'Etat et subordonnée uniquement aux clauses édictées par les statuts locaux.

La jurisprudence adoptée par la Cour Suprême dans l'affaire du pont de Wheeling démontra l'insuffisance des garanties données aux compagnies, qui construisaient et exploitaient des ponts sur les eaux navigables des États-Unis en vertu de l'autorisation législative accordée seulement par l'Etat. Elle obligea le Congrès à intervenir, sur la demande des intéressés, pour autoriser tous les ponts de quelque importance édifiés sur ces eaux, et pour définir les conditions de construction et d'exploitation de ces ponts, jusqu'au jour où il lui parut nécessaire d'édicter à cet égard des règles générales.

Mais, si le Congrès est compétent pour fixer souverainement les conditions de construction et d'exploitation d'un pont sur les eaux navigables des États-Unis, l'intervention de l'Etat, pour en autoriser l'établissement, demeure nécessaire à plusieurs titres, et les dispositions statutaires concernant les ponts conservent par suite leur opportunité et leur valeur.

En effet, les ponts construits par les autorités publiques chargées de la voirie (cités, *towns*, comtés, districts de voirie) ne peuvent être édifiés qu'après accomplissement de toutes les formalités et dans les conditions prévues par les chartes ou les lois générales concernant l'administration de ces corporations publiques ou par les lois spéciales relatives aux routes et ponts. Les chartes d'incorporation des compagnies autorisées à construire des chemins de fer, des ponts pour voies charretières ou pour voies ferrées ne confèrent aux compagnies que les droits et *franchises* qui y sont explicitement ou implicitement contenus. Le droit d'établir des taxes publiques de péage ou de transport sur des ponts de chemin de

fer ou des ponts-routes à péage (*toll bridges*) suppose toujours l'octroi d'une *franchise*, qui ne peut être accordée que par la législature d'Etat ou par les autorités publiques subordonnées qui ont reçu une délégation expresse de la législature à cet effet. L'exercice du droit d'expropriation, dont il y a souvent lieu de faire usage pour l'occupation des terrains particuliers nécessaires à la construction des ponts et de leurs voies d'accès, nécessite encore une délégation de pouvoir, qui ne peut émaner que de la législature d'Etat, et qui n'est généralement octroyée qu'à titre conditionnel (1). Enfin le droit d'établir des piles ou culées sur le rivage et dans le lit des eaux navigables, lorsque le titre de propriété appartient à la communauté, constitue toujours une *franchise* et suppose nécessairement l'autorisation législative accordée par la législature ou par l'autorité publique investie de ses pouvoirs.

D'une manière générale, l'autorisation donnée par le Congrès pour la construction des ponts est donc insuffisante en elle-même, et suppose une autorisation préalable obtenue de l'Etat et résultant, soit d'un acte général, soit d'un acte spécial de la législature ; mais les conditions fixées par les Etats-Unis demeurent obligatoires, nonobstant toutes dispositions contraires stipulées par l'Etat.

On peut citer, à titre d'exemples, comme réglementant la construction des ponts : les lois générales de l'Etat de *New-York* concernant les *highways and bridges* placés sous l'autorité et la surveillance des *commissioners of highways* ; les lois de l'Etat d'*Illinois* concernant les routes et ponts et les ponts à péage, et notamment l'acte du 4 avril 1872 de la législature de cet Etat, qui autorise, d'une manière générale, toute corporation ou association organisée suivant les lois de

(1) L'exercice du pouvoir d'*eminent domain* pour la construction d'un ouvrage est, dans presque tous, sinon dans tous les Etats, subordonné à la condition d'usage public (*public use*), et comporte, notamment, pour le public et les particuliers, un droit d'usage égal, sans privilège ni *discrimination*.

l'Etat, à construire des ponts sur les eaux navigables de l'Etat ou bordant l'Etat, lorsque ces constructions sont autorisées par le Congrès, et sous réserve de se conformer aux conditions fixées par le Congrès; les dispositions du code politique de *Californie* concernant les pouvoirs attribués aux *boards of supervisors* des comtés, en ce qui concerne l'établissement des ponts et notamment des ponts à péage et celles de l'acte du 14 mars 1881 concernant les ponts qui traversent les rivières navigables, estuaires, étangs, etc., lequel réserve le contrôle du *State Engineer*, au point de vue des conditions intéressant la navigation, etc.

Les observations relatives aux ponts s'appliquent, en général, à tous les autres ouvrages utiles au commerce qui peuvent être édifiés dans les eaux navigables.

Certaines législations, comme celles des Etats de *Massachusetts*, *California*, etc., stipulent par quelles autorités et dans quelles conditions la construction de wharfs, le long du rivage maritime ou plus généralement le long des voies navigables, peut être autorisée (1). Dans un grand nombre d'Etats, il n'existe, à cet égard, de réglementation formelle que pour les ouvrages de cette nature établis dans les ports, les constructions faites en dehors des ports demeurant placées exclusivement sous le régime général de la *common law*. Il en est de même des *booms* ou garages pour les bois flottés, formés d'estacades et de barrages fixes ou flottants, qui s'avancent plus ou moins dans le lit des rivières.

Quant aux barrages proprement dits, qui interceptent plus ou moins complètement le chenal du cours d'eau, il est évident qu'ils ne pourraient être autorisés et réglementés que

(1) Voir plus loin, dans le chapitre relatif aux ports, les pouvoirs conférés à cet effet au *Board of Harbor and Land Commissioners* dans l'Etat de *Massachusetts*. Le Code politique de l'Etat de *Californie* contient des dispositions spéciales et détaillées concernant les wharfs et les pouvoirs d'autorisation conférés au *board of supervisors* du comté, etc.

par le Congrès (1) dans les eaux navigables des Etats-Unis, en raison de l'obstacle qu'ils apportent à la navigation, ou des sujétions spéciales qu'ils lui imposent. Sur les rivières qui n'ont aucune communication avec les eaux navigables des Etats-Unis, tout pouvoir appartient à l'Etat pour les autoriser avec ou sans conditions. Le gouvernement de l'Etat ayant qualité pour comprendre un cours d'eau parmi les eaux navigables ou pour lui refuser ce caractère à toute époque, la législature peut, dans un intérêt supérieur, lorsque la constitution ne s'y oppose pas, autoriser la construction de barrages qui auraient pour effet de restreindre ou même de supprimer le droit de navigation sur ce cours d'eau (2).

L'autorisation d'établir des bacs ou *ferries* pour la traversée des rivières navigables, de même que l'autorisation d'établir des ponts à péage, constitue une *franchise*, dont la concession, indépendante des conditions de construction des ouvrages qui s'y rapportent, relève entièrement des pouvoirs de l'Etat, et ne peut être faite que par le législateur, à moins d'une délégation de pouvoirs attribuée à quelque autorité subordonnée.

La réglementation relative aux bacs porte sur les demandes d'autorisation, l'instruction à laquelle ces demandes doivent être soumises, le choix de l'emplacement, l'étendue du privilège concédé et, s'il y a lieu, la partie du cours d'eau sur laquelle ce privilège aura un caractère exclusif, l'obligation d'obtenir une *license*, de payer au besoin les droits et honoraires exigés pour cette *license* et de fournir caution, les conditions à remplir pour la construction et l'entretien du bac et pour son fonctionnement, la durée du service, la fréquence des traversées, l'ordre de priorité des passages, la fixation

(1) En vertu de l'acte de 1899, sect. 9, ils peuvent, comme les ponts, être exécutés sous l'autorisation de la législature d'Etat, sur les rivières dont la partie navigable est entièrement comprise dans l'Etat, pourvu que l'emplacement et les plans aient été approuvés par le Secrétaire de la Guerre.

(2) Voir page 414, note 1.

des tarifs, le mode d'affichage ou de publicité de ces tarifs et de perception des taxes, etc.

Le droit de bac est indépendant du droit de propriété sur la rive, il peut être attribué à toute personne n'ayant pas actuellement d'accès à la rive, sous condition d'acquérir la propriété ou le droit de passage sur les terrains nécessaires à l'accès et à l'exploitation du bac, soit à l'amiable, soit par voie d'expropriation. Cependant la loi attribuée généralement aux propriétaires riverains un droit de préférence pour l'établissement des bacs reconnus nécessaires ; elle spécifie que ces propriétaires doivent être prévenus à l'avance de toute demande d'établissement de bac, suivant des formes déterminées qui leur permettent d'user de ce droit de préférence.

L'importance des bacs, dans un pays traversé par de larges rivières et bras de mer, a conduit un grand nombre d'Etats à donner un développement tout particulier à la réglementation législative qui les concerne. Sans insister sur les dispositions qui régissent l'établissement et le fonctionnement des bacs à vapeur dans certains grands ports, tels que New-York, Boston, New-Orleans, Philadelphia, etc., on peut citer notamment les mesures législatives d'un caractère général en vigueur dans les Etats de *New-York, Massachusetts, Illinois, California*.

Dans l'Etat de *New-York*, les *licenses* de bacs sont délivrées dans chaque comté par la *court of common pleas* du comté, pour une période de trois ans au plus, à la suite d'une instruction régulière, qui comporte notamment l'avis à donner aux propriétaires riverains pour leur permettre d'user du droit de préférence qui leur est reconnu.

Dans l'Etat de *Massachusetts*, les *licenses* de bacs sont délivrées par les *county commissioners*, qui fixent la durée de validité de la licence, peuvent la révoquer, s'il y a lieu, exigent caution des concessionnaires, établissent les tarifs de péage, assurent l'exécution des prescriptions légales, etc.

La législation de l'Etat d'*Illinois* prescrit également

l'obligation d'une *licence*, qui doit être accordée par le *county board*, pour une durée de 10 ans au plus ; elle réserve le droit de préférence des riverains, charge le *county board* de fixer la taxe exigée pour la licence et le cautionnement à fournir par le concessionnaire, d'établir les tarifs qui doivent être publiés et affichés, de stipuler les conditions de sécurité, la durée journalière et la fréquence du service, etc. Elle permet d'exercer le droit d'expropriation, quand il est nécessaire pour assurer un accès convenable au bac.

C'est encore aux administrateurs du comté (*board of supervisors*) que la loi de *Californie* attribue le pouvoir d'autoriser les bacs, après publication d'un avis préalable d'enquête. Le *board of supervisors* réglemente toutes les conditions d'établissement et de fonctionnement, notamment l'emplacement du bac, les conditions de construction et d'entretien des bateaux, le nombre d'hommes employés à la manœuvre, le nombre et la répartition des traversées pendant le jour, les conditions du service pendant la nuit, la vitesse dans le cas de bacs à vapeur, le droit de licence à payer par le concessionnaire, le cautionnement à fournir, le tarif des taxes à percevoir, l'ordre de priorité pour les passages, les exemptions de taxes, les pénalités dont sont passibles les infractions au règlement, etc.

Les dispositions législatives concernant l'établissement des ponts à péage, abstraction faite des conditions techniques de construction et d'exploitation, sont généralement tout à fait semblables à celles qui concernent les bacs.

C. — Protection de la voie navigable et de ses ouvrages.
— Tous les Etats qui comprennent des ports de quelque importance, ainsi qu'on le verra dans le chapitre suivant, ont pris, ou autorisé les corporations municipales à prendre les mesures de police nécessaires pour les protéger contre les entreprises nuisibles à la navigation ou au commerce auxquelles ils peuvent être exposés. Mais la plupart des mesures

prises par la législature d'Etat, ou par les corporations municipales sous l'autorité des lois de l'Etat, sont limitées aux ports, c'est-à-dire à certaines parties bien déterminées des eaux navigables, et ne s'appliquent pas aux voies navigables proprement dites, telles qu'elles sont envisagées dans le présent chapitre.

Dans bien des cas, les statuts de l'Etat ne contiennent pas de prescriptions de police spéciales concernant ces voies navigables, et les actes nuisibles à leur conservation commis par des particuliers ne pouvaient être réprimés, antérieurement à la législation fédérale, que par des poursuites exercées en vertu de la loi traditionnelle, pour *purpresture* ou *nuisance*, devant les cours de *common law* ou d'*équité*.

Dans certains Etats, cependant, il est stipulé par les statuts, d'une manière générale, que toute détérioration ou obstruction des voies publiques, parmi lesquelles sont comprises les voies navigables, constitue un délit passible, indépendamment de toute question de responsabilité civile, de certaines pénalités correctionnelles : amende et emprisonnement.

Dans divers Etats, où l'on attache plus d'importance aux intérêts de la navigation, la législation statutaire comporte des prescriptions réglementaires spéciales et détaillées pour la conservation des voies navigables et de leurs ouvrages, prescriptions sanctionnées par des pénalités plus ou moins rigoureuses.

On peut citer notamment diverses lois de l'Etat de *New-York* applicables à la protection du rivage maritime et des baies de l'Etat, à l'interdiction de tous dépôts de matières solides dans l'Hudson et dans les parties de la rivière Saint-Laurent comprises dans la juridiction de l'Etat, à l'interdiction de tout obstacle à la navigation dans diverses rivières, etc. La plupart de ces lois sont relativement récentes et ont devancé de peu d'années les mesures législatives fédérales qui se rapportent au même objet.

Les principales dispositions législatives de l'Etat de *Massachusetts* applicables à la conservation des voies navigables concernent les eaux maritimes, la rivière *Connecticut* et les grands lacs et étangs ; elles se rapportent aux attributions et pouvoirs conférés aux *Harbor and Land Commissioners*, lesquels ont reçu qualité pour prévenir, empêcher et réprimer toute obstruction dans les eaux navigables ci-dessus mentionnées (1). Ces dispositions sont également récentes, et, pour tout ce qui concerne les eaux maritimes et fluviales comprises parmi les eaux navigables des Etats-Unis, elles ont perdu de leur intérêt par suite de l'initiative prise plus récemment encore par le Gouvernement fédéral.

Les mesures réglementaires édictées par le Congrès sont aujourd'hui très détaillées et très complètes ; elles prévoient des pénalités sévères, qui leur assurent une sanction d'autant plus efficace que le Gouvernement fédéral dispose d'un personnel suffisant pour exercer une surveillance constante et pour obtenir judiciairement la répression des contraventions et délits. Le gouvernement de l'Etat, dont le personnel exécutif est très restreint et même presque nul en dehors de la capitale, est obligé au contraire de compter sur la vigilance très incertaine des agents de l'autorité locale, et sur la sévérité très inégale des juges de comté ou des magistrats des *towns*, magistrats électifs qui n'ont pas toujours l'indépendance nécessaire pour exercer une action rigoureuse et impartiale.

De telle sorte que, en dehors des ports, l'autorité de police de l'Etat se trouve aujourd'hui limitée, en fait, aux eaux

(1) Acte du 28 juin 1883 relatif à l'enlèvement des épaves et autres obstacles à la navigation dans les eaux maritimes.

Acte du 24 mai 1884 pour la protection des ports et eaux navigables.

Acte du 18 juin 1885 relatif à la conservation de la rivière *Connecticut*.

Acte du 9 mai 1888 pour la protection des lacs et étangs (*great ponds*).

purement intérieures, et cette autorité s'exerce souvent d'une manière assez irrégulière et peu efficace.

D. — Usage des voies navigables. — La plupart des mesures de réglementation et de police des États qui concernent l'usage des voies navigables, sont uniquement applicables aux ports, aux lieux de mouillage et à leurs abords ; il en sera question dans le chapitre suivant.

Cependant, un certain nombre d'États, notamment ceux qui comprennent des eaux navigables très fréquentées, pour lesquelles la législation fédérale était demeurée trop longtemps insuffisamment précise et rigoureuse, et aussi ceux qui comprennent des eaux navigables intérieures de quelque importance, ont dû prendre des mesures réglementaires pour assurer plus complètement la sécurité de la navigation. Ces mesures se rapportent surtout aux précautions à prendre pour éviter les collisions, et pour assurer la sécurité du fonctionnement des appareils à vapeur sur les bateaux à propulsion mécanique.

On peut citer notamment la législation de l'Etat de *New-York* (1) et celle de l'Etat de *Californie* (2).

Cette législation, plus simple et moins développée que celle du Gouvernement fédéral, subsiste encore, concurremment avec celle-ci, sur les eaux navigables des États-Unis, autant du moins qu'elle se rapporte à des circonstances particulières et locales. Mais, en réalité, si l'on excepte les règlements qui ont pour objet spécial d'assurer la sécurité de l'embarquement, du débarquement et du transport des voyageurs et excursionnistes sur les bateaux à vapeur et sur les *ferries*, la législation d'Etat relative à cet objet n'est plus

(1) Statuts Révisés : I^{re} Partie, Chapitre XX, Titre X, et divers actes spéciaux à certaines rivières ou à certaines mesures de sécurité.

(2) Code politique : Titre VI, *Public ways*, — Chapitre I, *Public waters*, Art. 2, *Navigation*.

guère appliquée qu'aux voies navigables purement intérieures et elle n'a par conséquent que peu d'intérêt.

Comment s'exerce l'autorité de l'Etat. — Les voies navigables traversent habituellement plusieurs comtés et *towns* ; leur amélioration et leur conservation intéressant une fraction importante du territoire restent en conséquence sous l'autorité directe de l'Etat, exercée par la législature ; celle-ci délègue toutefois, ainsi qu'on l'a dit, une partie de ses pouvoirs aux autorités du comté, de la *town* ou de la cité, et aux districts de voirie, notamment en ce qui concerne l'établissement et la réglementation des ponts, des bacs et des wharfs ou autres constructions analogues. Les agents exécutifs du gouvernement local sont chargés de faire exécuter les lois et règlements et de poursuivre les contrevenants devant les cours d'ordre inférieur.

Les travaux d'amélioration ou d'entretien, lorsqu'ils ne sont pas effectués par des compagnies incorporées, sont exécutés par des ingénieurs élus par le peuple, ou nommés, soit par les assemblées législatives, soit par les hauts fonctionnaires exécutifs. Le mandat de ces agents techniques n'a qu'une durée limitée ; il est soumis à toutes les vicissitudes de la politique ; aussi la compétence leur fait-elle souvent défaut, ce qui explique les mécomptes trop souvent éprouvés dans l'exécution des travaux, les abus signalés dans la gestion financière qui s'y rapporte, et, par suite, les tendances de l'opinion peu favorables à l'intervention de l'Etat dans les travaux de navigation.

Dans un petit nombre de cas, l'amélioration de certaines voies navigables présentant au contraire un intérêt local bien déterminé, notamment lorsqu'il s'agit des voies d'accès à certains ports, les pouvoirs de l'Etat relatifs à l'amélioration et à la police de ces voies navigables ont été attribués aux corporations municipales. Tel est le cas, notamment, de la partie aval de la rivière Savannah, qui sert d'accès au port

de Savannah et que l'Etat de *Georgia* a placé, pour ce motif, sous la surveillance des autorités municipales de la cité.

IV. — Voies navigables artificielles.

Observations générales. — Les Etats ne se sont pas toujours bornés à étendre leur action plus ou moins vigilante et efficace sur les eaux maritimes, les lacs et les rivières.

Plusieurs Etats, pour compléter le réseau des voies de navigations naturelles, pour favoriser l'exploitation des richesses agricoles ou minières de leur territoire ou pour ouvrir à travers ce territoire de grandes lignes de transit intéressant leur prospérité, ont autorisé ou encouragé la construction de canaux par des compagnies, ou pris directement la charge de la construction et de l'exploitation de lignes de navigations artificielles.

Ces entreprises, parfois colossales (1), ont été, comme on l'a dit à propos de l'amélioration des rivières, la cause de graves abus, qui ont déterminé, vers l'année 1840, un mouvement de réaction contre l'exécution par l'Etat des grands travaux d'amélioration intérieure, et l'abandon par plusieurs Etats de tout un réseau de canaux créé à grands frais.

Les principaux réseaux de canaux entrepris par les Etats, comprenant de grandes lignes d'intercommunication, auxquelles se rattachaient des branches d'intérêt local plus ou moins nombreuses, sont ceux des Etats de *New-York*, de *Pennsylvania*, d'*Ohio*, d'*Indiana* et d'*Illinois*. Sur ces cinq Etats, trois seulement possèdent encore aujourd'hui et exploitent un réseau de canaux de quelque importance ; ce sont les Etats de *New-York*, d'*Ohio* et d'*Illinois*.

(1) Voir : *La Navigation aux Etats-Unis*, par H. VÉTILLART. — L'Etat de *New-York* a consacré à ses canaux plus de 700 millions de francs, dont 400 millions de francs environ pour frais de construction. Les frais de construction des canaux de l'Etat de *Pennsylvanie* paraissent s'être élevés à 150 millions de francs environ.

L'Etat de *New-York* a conservé sous son autorité la plupart des voies navigables qu'il a construites, et notamment le canal Erié, qui fait aboutir à New-York, par l'Hudson, une voie de communication navigable entre les grands lacs du Nord (en amont du Niagara) et l'Océan, le canal d'Oswego et le canal Champlain, qui relie respectivement le lac Ontario (en aval du Niagara) et le lac Champlain avec les eaux maritimes.

L'Etat d'*Ohio* (1) a conservé également sous son autorité propre les canaux Ohio et Miami, qui, par eux-mêmes ou par leurs branches, desservent les principales villes et les principales régions de l'Etat, en établissant une double communication entre le lac Erié et l'Ohio, c'est-à-dire entre le bassin des grands lacs du Nord et celui du Mississippi.

L'Etat d'*Illinois* continue l'exploitation du canal d'Illinois et Michigan (2) et des écluses de l'Illinois supérieur, qui mettent en communication le lac Michigan et le port de Chicago avec le bassin du Mississippi.

L'Etat de *Pennsylvania* n'a réalisé que d'une manière incomplète les communications par voies navigables qui devaient relier le bassin de l'Ohio, d'une part, avec le versant de l'Atlantique (canal de Pennsylvania et ses branches) et avec le lac Erié (*Erie division*), d'autre part, étendant leurs ramifications dans les différentes parties de l'Etat.

Les principaux canaux de ce réseau, ainsi que le canal de la Delaware, durent être aliénés presque aussitôt après leur construction ; plusieurs sont aujourd'hui complètement abandonnés, et ceux qui ont été conservés sont passés, pour la plupart, entre les mains de la puissante compagnie du *Pennsylvania Railroad*, qui a laissé décroître progressivement leur trafic.

(1) En 1889, les dépenses de construction des canaux de l'Etat d'*Ohio* étaient évaluées à 75 millions de francs environ.

(2) Les dépenses de construction de ce canal étaient, en 1889, évaluées à 35 ou 40 millions de francs.

Les canaux de l'Etat d'*Indiana* (*Wabash and Erie* et *Whitewater*) ont été abandonnés sans avoir été complètement achevés et sans avoir donné lieu à aucune exploitation sérieuse, après avoir coûté à l'Etat plus de 40 millions de francs.

Les travaux de canalisation des Etats de *Kentucky* et de *South-Carolina*, consistant en dérivations éclusées, construites pour permettre de franchir les parties difficiles de certaines rivières, rentrent plutôt dans les travaux d'amélioration des rivières dont il a été parlé ci-dessus : canaux des rivières *Waterce*, *Catawba*, etc., dans l'Etat de *South-Carolina* ; canal de *Louisville* et *Portland*, canalisation des rivières *Kentucky*, *Green* et *Barren*, dans le *Kentucky*.

Presque tous les autres canaux de quelque importance, présentant pour la plupart un caractère d'intérêt local et destinés à desservir des régions agricoles, industrielles ou minières, ont été construits par des compagnies incorporées par les Etats, avec ou sans le concours financier de ceux-ci.

On peut citer notamment : quelques canaux d'intérêt industriel dans les Etats de *Maine*, *Massachusetts*, *New-Hampshire*, *Connecticut* ; divers canaux des Etats de *New-York* (1) *New-Jersey* (2), *Pennsylvania* (3), qui doivent surtout leur importance à l'exploitation des mines de charbon du bassin de *Pennsylvania* ; le canal de *Chesapeake* et *Ohio*, auquel s'étaient largement intéressés l'Etat de *Maryland* et les Etats-Unis, représentant le *District de Columbia* ; les canaux de *Chesapeake* et *Delaware*, d'*Alexandria*, d'*Albemarle* et *Chesapeake*, de *Dismal Swamp*, de *James River* et *Kanawha* dans les Etats de *Delaware*, *Maryland*, *Virginia* et *North-Carolina* ; quelques canaux maritimes dans l'Etat de *North-*

(1) Canal *Delaware* et *Hudson* et canal de *Jonction* (*New-York* et *Pennsylvania*).

(2) Canaux *Morris*, *Delaware* et *Raritan*, et *Penn's Neck* (*New-Jersey*).

(3) Canaux du *Lohigh*, du *Schuylkill*, de l'*Union*, de *Susquehanna* and *Tidewater*, de *Muncy* (*Pennsylvania*).

Carolina, reliant les rivières et lagunes du littoral, et desservant surtout des intérêts agricoles ; quelques canaux agricoles des Etats de *Florida* et de *Louisiana*, etc.

Les Etats-Unis se sont en général désintéressés de la construction et de l'exploitation des canaux dans les anciens Etats de l'Atlantique, qui disposaient de ressources suffisantes pour réaliser ces entreprises. Les exceptions que l'on pourrait citer se rapportent au canal de Chesapeake et Ohio, dont les Etats-Unis ont souscrit une partie des actions, émises par la compagnie organisée sous leur patronage et sous le patronage de l'Etat de *Maryland*, et aux canaux établis parallèlement à la côte, entre les embouchures des rivières et les lacs maritimes des Etats de *New-Jersey*, *Delaware*, *Maryland*, *Virginia* et *South-Carolina*. Leur intervention était justifiée, dans le premier cas, par les intérêts du District de *Columbia*, dont ils ont la gestion, et, dans le second cas, par l'intérêt militaire que présentait le prolongement d'une communication navigable continue, parallèle à la côte, depuis New-York jusqu'au cap Lookout (1).

Dans les Etats de formation récente, les Etats-Unis ont donné beaucoup plus largement leur concours aux travaux de navigation, ainsi qu'on l'a vu à l'occasion de l'amélioration des rivières. Ce concours a été donné sous forme de concession de terres publiques, dont la vente devait fournir aux Etats les ressources nécessaires à l'exécution des travaux ; il a servi notamment à favoriser la construction des canaux des Etats d'*Ohio*, d'*Indiana* et d'*Illinois* (2), etc.

Tous les canaux construits par les Etats ou sous leur autorité ont été créés en vertu de leurs pouvoirs souverains, dans un but d'utilité publique, avec des ressources locales ou

(1) Le Congrès a autorisé, en 1825 et 1829, l'achat d'une partie des actions des canaux de Chesapeake et Delaware et Dismal Swamp.

(2) Voir : *La Navigation aux Etats-Unis*, par H. VÉTILLART, pages 53 et suivantes.

privées et pour desservir des intérêts régionaux. En raison de leur origine et de leur destination, ces voies navigables échappent en principe à l'autorité des États-Unis ; elles relèvent uniquement et complètement de l'autorité de l'Etat, sous réserve des conditions générales imposées par la Constitution, en ce qui concerne l'égalité de traitement assuré à tous les citoyens des États-Unis, et des conditions particulières auxquelles le Congrès a subordonné son concours, lorsqu'il l'a donné (1). A ces réserves s'ajoute aujourd'hui l'obligation de se conformer aux prescriptions générales de la loi fédérale relative à *l'interstate commerce*, applicables aux compagnies de canaux et de navigation, considérées comme entreprises de transport.

Dans la construction et l'administration des canaux, l'autorité du gouvernement de l'Etat n'est restreinte, sous les réserves que l'on vient d'indiquer, que par les dispositions constitutionnelles qui lui interdisent parfois de se charger directement de l'exécution de semblables travaux, d'y prendre part, de subventionner les compagnies qui les exécutent ou de les appuyer de son crédit.

Suivant que les travaux devaient être exécutés par l'Etat ou par des compagnies incorporées, la législation de l'Etat a usé directement du pouvoir *d'éminent domain* ou a délégué l'exercice de ce pouvoir aux compagnies, sous les conditions stipulées dans leur charte, pour permettre, soit l'expropriation des terres nécessaires à l'exécution des travaux, soit seulement l'expropriation du droit de passage. L'exercice de ce pouvoir est, dans tous les cas, subordonné à la reconnais-

(1) En donnant son concours ou sa subvention pour l'exécution des travaux de navigation dans les États, le Gouvernement fédéral a laissé aux législatures locales leur complète autorité sur ces travaux, mais en stipulant l'obligation de conserver aux voies navigables ainsi construites le caractère de *public highways*, c'est-à-dire de voies publiques également ouvertes, avec ou sans péages, à l'usage de tous, et le droit pour les services publics des États-Unis d'en user gratuitement.

sance du caractère de *public highway* aux voies navigables, à l'occasion desquelles il est exercé. La législation a déterminé les tracés des canaux et leur mode d'exécution par l'Etat ou par les corporations publiques ou privées ; elle a institué les services chargés de diriger ou de contrôler les travaux et elle y a affecté, quand il y avait lieu, les allocations budgétaires nécessaires. Elle a défini le régime des eaux et des propriétés riveraines, suivant les circonstances, les conditions d'usage par le public, les droits et obligations des compagnies concessionnaires dans leurs rapports avec le public et avec l'Etat.

Elle a réglementé par conséquent, dans la mesure où elle l'a jugé nécessaire, les dimensions et dispositions du matériel flottant, le mode de traction, les manœuvres des ponts, écluses et autres ouvrages d'art, les mesures de police à prendre pour le bon ordre et la sécurité de la navigation, et pour assurer les meilleures conditions d'exploitation. Elle a arrêté ou approuvé la tarification et le mode de perception des taxes de péage et autres, établi des sanctions pénales frappant les contraventions aux règlements, et déterminé le mode de répression de ces contraventions.

Les compagnies concessionnaires ont été investies par leurs chartes de pouvoirs plus ou moins étendus, subordonnés à un contrôle plus ou moins étroit, pour établir elles-mêmes des règlements d'exploitation, pour instituer ou modifier leurs tarifs, pour veiller à la conservation de leurs ouvrages, pour maintenir l'ordre et poursuivre la répression de tout préjudice qui pourrait leur être causé.

Les Etats qui ont conservé sous leur autorité un réseau de canaux de quelque importance, ont une législation statutaire plus ou moins développée concernant leur construction, leur exploitation technique et financière, leur police. Il ne paraît pas utile de s'étendre longuement sur cet objet, étant donnée l'importance relativement faible aujourd'hui et constamment décroissante des voies navigables artificielles exploitées par les Etats ou sous leur autorité.

L'Etat de *New-York*, qui comprend la ligne de navigation artificielle la plus importante des Etats-Unis, le canal Erié, a placé ses canaux, que la constitution déclare inaliénables, et dont l'usage est aujourd'hui libre et gratuit, sous l'autorité d'un bureau exécutif spécial, le *Canal Board*, institution d'Etat qui en dirige l'administration. Le *Canal Board* comprend les *Commissioners of the Canal Fund* (Lieutenant gouverneur, Contrôleur des Finances, Trésorier et Attorney général de l'Etat) (1), le *State Engineer and Surveyor* (2) et en plus trois *Canal Commissioners*, lesquels sont élus pour trois ans, les pouvoirs de l'un d'eux expirant chaque année. La constitution et les lois définissent les pouvoirs généraux du *Canal Board*, ainsi que les attributions spéciales conférées aux *Commissioners of the Canal Fund*, aux *Canal Commissioners* et au *State Engineer and Surveyor*.

L'Etat d'*Ohio* a institué pour l'administration de ses canaux un *Board of Public Works* composé de trois membres, dont l'un est élu chaque année pour une durée de trois ans. Chacun des membres du *Board* est spécialement chargé, soit du canal Miami, soit de l'une des deux divisions du canal Ohio. Un ingénieur en chef nommé par le Gouverneur, un *assistant engineer* et un secrétaire nommé par le *Board* sont les principaux fonctionnaires exécutifs du service.

L'Etat d'*Illinois*, qui continue à exploiter le canal Illinois et Michigan, ainsi que l'Illinois supérieur et la Little Wabash canalisés par l'Etat, a institué pour la direction du service un bureau composé de trois *Canal Commissioners* nommés par le Gouverneur pour deux ans. Les *Canal Commissioners* se répartissent entre eux les fonctions de président, de secrétaire et de trésorier.

Des péages sont encore perçus au profit des Etats d'*Ohio* et d'*Illinois* sur les voies navigables de ces deux Etats.

(1) Hauts fonctionnaires élus pour deux ans aux élections générales.

(2) Idem.

Dans l'Etat de *Pennsylvania*, les canaux, possédés et exploités par des compagnies, sont placés sous le contrôle du département des Affaires Intérieures de l'Etat.

La plupart des autres canaux sont aujourd'hui abandonnés ou ont passé sous l'autorité des Etats-Unis.

CHAPITRE III

LES PORTS SOUS L'AUTORITÉ DU GOUVERNEMENT DE L'ETAT

I. — Généralités sur les ports et sur les divers services qui comportent leur organisation et leur usage.

Définitions. — En Amérique, comme en Angleterre, on désigne sous le nom de *port* le chef-lieu d'un district littoral créé et délimité par l'autorité compétente, où le public est admis à effectuer, après l'accomplissement des formalités prescrites par la loi, les opérations commerciales que la législation douanière a placées sous la surveillance et le contrôle du gouvernement. On distingue à ce point de vue deux catégories de ports : *ports of entry* et *ports of delivery* (1).

La désignation des *ports of entry* et des *ports of delivery*, se rapportant spécialement au régime douanier et aux opérations relatives au commerce avec l'étranger, est du ressort et de la compétence exclusive du Gouvernement fédéral. L'une ou l'autre qualité est attribuée, suivant leur situation ou leur importance, aux divers établissements consacrés à la navigation, qui se sont formés sur les voies navigables et que l'on désigne en anglais par le mot *harbor*, dont le sens correspond mieux à celui du mot français *port*.

On appelle de ce nom (*harbor*) les parties des voies navigables qui, en raison de leur situation géographique et de leurs avantages nautiques et commerciaux, sont utilisées, dans leur état naturel ou moyennant l'exécution de certains ouvrages, pour abriter les navires et bateaux, pour leur per-

1) Voir page 220.

mettre d'effectuer en sûreté les opérations matérielles d'embarquement, de débarquement et de transbordement des voyageurs et des marchandises, et les autres opérations accessoires que comporte la navigation, en dehors des transports proprement dits.

Le port comprend à la fois la surface couverte par les eaux, où les navires et bateaux peuvent circuler et stationner, et l'enceinte formée par les terres riveraines, avec les ouvrages et établissements construits au-dessus du niveau des eaux pour la sécurité des navires et la commodité de leurs opérations commerciales.

On distingue les ports de refuge (*harbors of refuge*) et les ports de commerce proprement dits. Les ports de refuge sont établis en certains points des côtes convenablement choisis, sur le passage de la navigation, dans les parages où elle est le plus menacée par les mauvais temps ; ils sont disposés uniquement en vue de fournir au navire un abri momentané contre la mer, les vents, les glaces, etc. Ces ports présentent presque exclusivement un intérêt nautique ; cependant, en raison de leur position avancée sur les routes les plus fréquentées par la navigation, position qui en rend l'accès facile aux navires, sans perte de temps, ils peuvent être appelés à rendre au commerce proprement dit des services spéciaux comme *ports d'ordre*, où les navires *affrétés à ordre* viennent atterrir pour y prendre les instructions de leurs armateurs relativement à leur destination définitive (*to call*). On peut citer, parmi les principaux ports de refuge susceptibles de rendre des services de cette nature, le port formé dans la baie et à l'embouchure de la Delaware par le célèbre brise-lames connu sous le nom de *Delaware breakwater* et le port en construction à Sandy Bay, sur la côte du *Massachusetts*.

Les ports de refuge présentent avant tout un caractère d'intérêt général ; leur aménagement ne comporte guère que des travaux de dragages et de dérochements, et la construction de digues ou jetées pour compléter l'abri résultant des dispo-

sitions naturelles des côtes. Le Gouvernement fédéral, qui, dans l'exercice de son autorité sur les eaux navigables, a limité son intervention aux travaux d'amélioration et d'entretien, aux mesures d'administration et de police qui concernent la voie de circulation publique et tendent à rendre la navigation plus facile, plus rapide et plus sûre, les a compris dans ses attributions.

Les ports de commerce proprement dits remplissent plus ou moins le rôle de ports d'abri ou de refuge ; mais ils sont surtout de véritables gares maritimes ou fluviales, où s'établit la jonction entre les lignes de transport par eau et par terre, entre la navigation maritime et la navigation fluviale ; où le navire stationne pour prendre ou décharger sa cargaison, pour effectuer ses réparations, pour constituer ou renouveler son équipage et ses approvisionnements. Le Gouvernement fédéral ne les envisage qu'au point de vue des facilités d'accès et de circulation et des conditions d'abri qu'ils donnent à la navigation, et il se borne à en améliorer et à en entretenir les abords, de manière à les rendre dans toutes leurs parties d'un accès plus aisé et d'un séjour plus sûr. Il laisse à l'initiative et à la vigilance de l'État, comme se rattachant à l'exercice de ses pouvoirs souverains dans l'étendue de son propre territoire, les mesures concernant l'aménagement intérieur, l'exploitation technique et commerciale et la police locale de ces ports et des établissements qui en dépendent.

Il évite ainsi d'entrer en conflit avec l'autorité considérée comme la plus compétente pour représenter et défendre les intérêts locaux, qui deviennent prépondérants dans l'espèce, comme la plus apte à apprécier toutes les circonstances et toutes les considérations particulières à la situation des lieux, et aux besoins industriels, commerciaux et agricoles de la région immédiatement desservie.

Tout ouvrage, toute installation publique ou privée, toute mesure d'ordre législatif ou administratif, ayant pour objet de faciliter sur place les opérations locales concernant le

navire ou la marchandise : stationnement, accostage, chargement et déchargement des navires et bateaux, transbordement, dépôt, abri, manutention, réception et réexpédition de la marchandise, réparation du navire, etc., relèvent uniquement de l'initiative locale publique ou privée, et de l'autorité de l'État.

Avant d'aborder la question de l'administration des ports américains, il est nécessaire d'entrer dans quelques détails sur les conditions habituelles de leur aménagement et de passer en revue les divers services publics ou privés que comportent l'organisation et l'utilisation d'un port.

Aménagement des ports. — On peut considérer les ports américains comme se rattachant à trois types principaux, qui correspondent d'une manière assez générale aux établissements de ce genre formés sur le littoral maritime proprement dit, sur les grandes rivières et sur les grands lacs du Nord.

A. — Ports du littoral maritime. — Les ports principaux du littoral maritime des Etat-Unis, qu'ils soient situés ou non à l'embouchure de fleuves, de rivières ou de simples cours d'eau, sont généralement établis au fond de baies plus ou moins profondes, très bien abrités contre les vents et la mer du large par les saillies et découpures de la terre ferme, par des îles, des bancs sous-marins ou submersibles, et parfois même par des ouvrages artificiels désignés sous le nom de brise-lames (*breakwaters*).

Les eaux qu'ils comprennent ou qui en dépendent sont souvent divisées en eaux extérieures et intérieures ; on les distingue aussi de la manière suivante :

1° *Chenaux d'accès ou passes extérieures*, ouvertes naturellement ou pratiquées artificiellement à travers les bancs et écueils fixes ou mobiles qui avoisinent presque toujours les côtes. Ces passes sont plus ou moins sinueuses ou rectilignes, plus ou moins exposées aux vents et à la mer du large, suivies

ou traversées par des courants qui varient avec les diverses phases de la marée. Leur profondeur, plus ou moins grande et plus ou moins stable, exige parfois un entretien continu par des travaux de dragages ; elle peut être maintenue artificiellement par des digues ou épis construits de manière à consolider les rives ou à diriger les courants ; elle permet le passage de navires d'un tirant d'eau variable, soit en tout temps, soit seulement pendant la période qui avoisine la haute mer. L'emplacement et la direction des passes sont signalés, pendant la nuit, par des feux fixes ou flottants, et, pendant le jour, par des bouées, balises ou amers.

2° *Rades et lieux de mouillage*, réservés pour le stationnement des navires, qui s'y tiennent sur leurs ancres ou s'amarrent sur des bouées ou corps-morts, et y séjournent plus ou moins longtemps, soit pour attendre le courant, le vent ou une mer favorable avant de reprendre leur route, soit pour y recevoir des ordres, soit pour satisfaire aux prescriptions des règlements sanitaires, soit enfin pour attendre le moment où ils seront admis à occuper la place assignée pour effectuer leurs opérations de chargement ou de déchargement. Ces lieux de mouillage, qui font partie des eaux extérieures ou des eaux intérieures des ports, doivent présenter des profondeurs suffisantes pour permettre aux navires de rester à flot en tout état de marée, et des fonds meubles d'une bonne tenue ; ils sont plus ou moins protégés naturellement contre les vents et la mer du large, et sont parfois abrités par des jetées qui en font de véritables ports de refuge.

3° *Port proprement dit*, comprenant, d'une part, la partie commune et libre des eaux abritées, qui sert d'accès à tous les établissements commerciaux, dans laquelle les navires circulent et manœuvrent pour se rendre à la place où doivent s'effectuer leurs opérations et, d'autre part, les docks, bassins, darses ou *slips*, et autres parties des eaux abritées où séjournent les navires pendant le chargement, le déchargement ou le transbordement des cargaisons, soit que ces opérations s'effec-

tuent entre le navire et la terre, soit qu'elles se fassent entre navire et navire, ou entre navire et bateau.

Du côté de terre, le port comprend parmi ses dépendances :

1° Les reliefs, contours et saillies du littoral et des îles qui bordent et abritent les passes extérieures et les eaux intérieures, les ouvrages extérieurs, tels que brise-lames, jetées, épis et travaux de défense et d'endiguement de toute nature, destinés à compléter l'abri naturel des terres, à conserver leur relief, à rectifier ou diriger les courants pour concourir à l'approfondissement ou à l'entretien des chenaux ;

2° Les quais, appontements (*wharves*) et môles (*piers*) disposés pour l'accostage des navires ; les terre-pleins couverts, sur lesquels la marchandise est déposée immédiatement avant l'embarquement ou après le débarquement, manutentionnée et transbordée ; enfin les surfaces sur lesquelles sont établies, d'une part, les voies charretières et les voies ferrées qui desservent ces terre-pleins et facilitent l'arrivage des marchandises à exporter ou la réexpédition par terre des marchandises importées, et, d'autre part, les magasins ou entrepôts où la marchandise fait un séjour plus ou moins prolongé.

L'utilisation des ports maritimes par la navigation et par le commerce exige qu'ils soient pourvus d'un outillage destiné à faciliter les diverses opérations concernant le navire et la marchandise.

Cet outillage comprend : les phares, fanaux, feux flottants, bouées lumineuses ou ordinaires, balises et amers destinés à signaler la direction des passes ou à les délimiter ; les bouées d'amarrage ou corps-morts disposés pour le mouillage ; les bornes et organeaux pour l'amarrage des navires à quai ; les grues, treuils, *derricks*, élévateurs et autres engins employés à l'embarquement, au débarquement ou au déplacement des marchandises ; les voies ferrées et charretières, et les véhicules ou moyens mécaniques divers employés au transport de

celles-ci, les hangars et magasins qui servent à les abriter. On comprend généralement aussi dans l'outillage des ports les instruments employés au radoubage et à la réparation des navires : formes de radoub, docks flottants, cales de halage (*slipways* ou *marine railways*), caissons batardeaux (*cofferdams*) ; les appareils à mâter fixes ou flottants ; les remorqueurs à vapeur ; les bacs ou *ferries* et les *transfer boats* employés au transport des voyageurs, des marchandises et des wagons entre les différentes parties du port, avec leurs engins spéciaux d'accostage : *ferry slips*, *transfer bridges*, etc.

Dans quelques grands ports où les eaux profondes et abritées sont très étendues, surtout lorsqu'il s'y établit des communications importantes entre la navigation maritime et la navigation fluviale, et aussi dans les ports où les places à quai sont insuffisantes pour satisfaire à tous les besoins, notamment lorsque les quais accostables ne sont pas accessibles aux navires de grand tirant d'eau, une partie des opérations de chargement et de déchargement se fait au mouillage entre les navires de mer et les bateaux de rivière : péniches, chalands ou allèges. Des bouées d'amarrage, ou corps-morts, sont parfois disposées dans certaines parties du port pour faciliter ces opérations.

Mais, dans la plupart des grands établissements maritimes, les opérations de chargement et de déchargement se font à quai. Le quai, où s'établit le contact de la navigation avec la terre, est l'élément principal et essentiel de tout port de commerce. La disposition spéciale des quais constitue d'ailleurs le trait caractéristique de la plupart des ports américains.

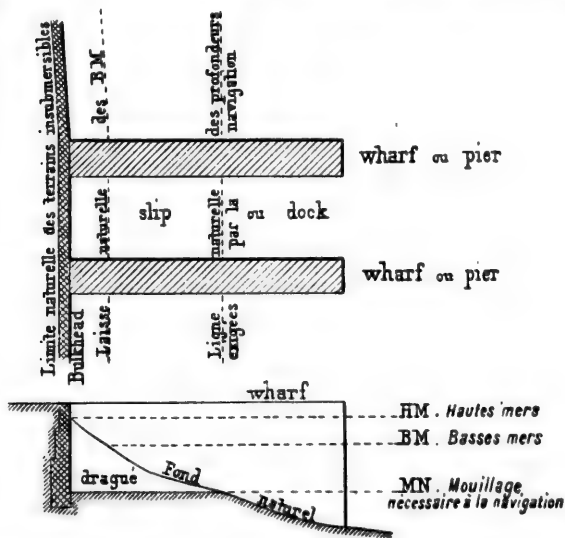
Ces ports disposent en général de grandes étendues d'eau bien abritées, qui peuvent être réduites, sans inconvénient grave pour la navigation, par des constructions faites en saillie sur le rivage. Les marées n'y ont en général qu'une assez faible amplitude, ce qui permet d'éviter les sujétions et

les dépenses des écluses et bassins à flot (1). Aussi a-t-il été possible d'adopter presque partout le même mode d'aménagement, qui consiste à établir, pour l'accostage des navires, des appontements ou môles partant de la terre, dirigés à peu près perpendiculairement aux alignements du rivage et prolongés dans les eaux profondes sur une longueur suffisante pour donner place, suivant les cas, à un ou à plusieurs navires. Ces môles, dont les dimensions et les dispositions sont déterminées de manière à permettre d'effectuer sur leurs deux faces latérales l'embarquement et le débarquement des marchandises, sont formés parfois de massifs pleins entourés de murs de quai en maçonnerie ; mais ils sont plus généralement constitués par des estacades en charpente à claire-voie, dont la construction est plus facile et plus économique, et qui présentent l'avantage de déplacer un moindre volume d'eau, d'apporter moins de trouble au régime naturel résultant des courants et du jeu des marées, et par suite de conserver leur action favorable au nettoyage des fonds et d'éviter ainsi l'accroissement des dépôts alluvionnaires dans les chenaux et dans les intervalles compris entre les môles. Les darses (*docks* ou *slips*) comprises entre deux môles consécutifs, dans lesquelles s'engagent les navires pour faire leurs opérations, ont une largeur très variable, d'autant plus que ces installations sont dues le plus souvent à l'initiative privée et que l'emplacement des môles dépend alors de la longueur et de la configuration du terrain dont les propriétaires disposent en façade sur les eaux navigables. Dans les grands ports où les conditions d'établissement des môles sont réglementées de manière à assurer la meilleure utilisation possible de tout le développement du *waterfront*, l'intervalle ménagé entre deux wharfs consécutifs est strictement suffisant pour per-

(1) Il n'existe dans les ports maritimes américains aucun exemple de bassin à flot fermé par des écluses et disposé pour desservir la grande navigation.

mettre le stationnement, de part et d'autre de chaque wharf, des navires disposés sur un rang ou sur deux rangs au plus, et les manœuvres d'entrée et de sortie de ces navires.

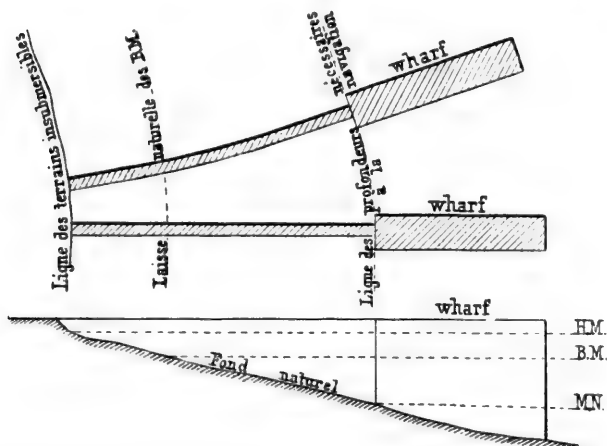
Lorsque la rive est assez accore, de telle sorte que les grands fonds se rencontrent à faible distance de la laisse des hautes mers, ou lorsque la nappe d'eau est d'une largeur restreinte, qui oblige à limiter la saillie des emprises faites par les môles et par les remblais latéraux, les *piers* ou môles d'accostage s'enracinent directement à la berge que l'on soutient par un mur longitudinal ou *bulkhead*. Des profondeurs suffisantes pour la navigation sont obtenues par dragages ou déro-



chements, s'il y a lieu, et entretenues au pied des môles, sur presque toute leur longueur et quelquefois jusqu'au pied du *bulkhead*, qui peut être construit lui-même pour être utilisé comme mur de quai (1).

(1) Cette disposition est en général celle des quais primitifs du

Lorsqu'on dispose au contraire de très vastes nappes d'eau, qui ne peuvent être influencées sérieusement, au point de vue de la circulation générale des navires, comme au point de vue du régime des courants, par les installations faites en saillie sur les rives ; lorsque le rivage est formé de plages de sable ou de vase, de faible pente et de grand développement, qui se prolongent au-dessous de la laisse des basses mers, la solution la plus simple et la plus économique, pour mettre les



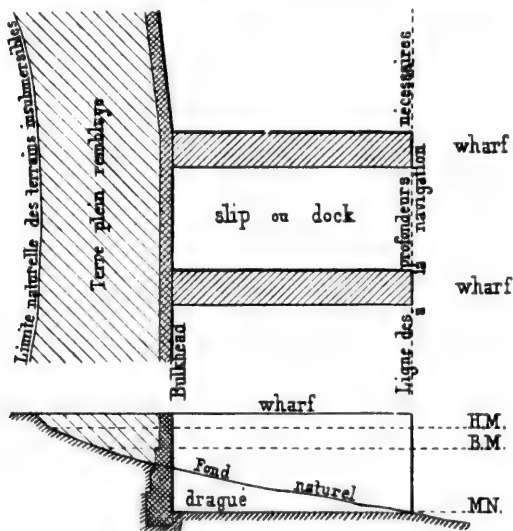
navires en rapport avec la terre, consiste à établir les wharfs ou piers dans les eaux naturellement profondes, au delà de la courbe des profondeurs exigées par la navigation, et à les relier avec les terres hautes du rivage (*upland*) par des estacades en charpente, qui peuvent être de simples ponts de service portant les voies charretières ou les voies ferrées. Telles sont fréquemment les premières installations créées sur le rivage, en dehors des ports déjà constitués, par les particuliers et les compagnies de chemins de fer (1). Ces installations primitives

port de New-York sur le *waterfront* de l'Hudson et de l'East River.

(1) On en trouve de nombreux exemples sur les rives de la baie de

se transforment peu à peu, à mesure que le terrain riverain prend de la valeur et que les opérations commerciales prennent de l'importance. Des dragages exécutés entre les wharfs permettent de prolonger vers la rive la longueur accostable, et fournissent les terres nécessaires pour remblayer les parties hautes de la plage, de manière à former, en avant de l'ancienne laisse des hautes mers, un terre-plein longitudinal continu, très bien placé pour recevoir toutes les installations commerciales : hangars, magasins, voies ferrées, etc.

En réalisant de suite les mêmes dispositions, on peut éviter de prolonger les wharfs ou piers au delà de la ligne des profondeurs exigées par la navigation, et l'on a le double avantage de laisser intact le chenal navigable dans la zone des grandes profondeurs, et de limiter au strict nécessaire l'im-



New-York, à l'embouchure de la Delaware et des rivières qui débouchent à l'entrée de la Chesapeake, etc.

portance et la dépense des installations définitives. Les môles étant prolongés seulement jusqu'à la ligne des profondeurs nécessaires à la navigation, les mêmes profondeurs sont obtenues et entretenues par dragages dans les darses comprises entre ces môles, sur la longueur jugée convenable, et les produits des dragages sont employés pour créer, en saillie sur l'alignement de l'ancienne berge, un terre-plein parallèle à la rive, plus ou moins large et soutenu par un mur longitudinal (*bulkhead*), qui peut être construit lui-même pour faire fonction de quai.

Les différentes solutions que l'on vient d'indiquer dépendent évidemment, en premier lieu, du caractère topographique du rivage, dont les pentes sont plus ou moins douces et prolongées et de la nature du sol dont il est formé ; mais elles dépendent aussi, dans une certaine mesure, du régime de la propriété dans les eaux navigables et sur les terres riveraines, et des tendances des pouvoirs publics à entreprendre eux-mêmes les travaux d'amélioration des ports.

Les deux premières solutions sont essentiellement des solutions simples, s'appliquant isolément à chaque ouvrage et comportant à l'origine les dépenses les plus réduites ; elles conservent à la berge son alignement naturel, et supposent que les môles sont construits par les propriétaires riverains, usant, chacun au droit de soi, du droit de *wharfing out*, soit que ce droit leur soit reconnu comme inhérent à leur propriété, soit qu'il résulte d'une *license* ou *franchise* octroyée par l'Etat. La seconde solution est, notamment, très fréquemment employée pour les premières installations terminales des chemins de fer, dans les baies et estuaires maritimes où se développent des plages d'une grande étendue.

La troisième solution suppose l'exécution de travaux qui, dans le principe, sont plus considérables et plus coûteux de premier établissement ; elle comporte, à l'origine, des avances de fonds plus importantes ; mais elle permet de ne rien emprunter aux propriétés riveraines et dispense des transforma-

tions et améliorations ultérieures ; elle utilise dans les meilleures conditions la zone bordant le *waterfront* ; elle se prête parfaitement à une amélioration d'ensemble, à l'aménagement rationnel et à l'organisation de l'exploitation méthodique d'un port directement placé sous l'autorité des pouvoirs publics. Elle convient tout particulièrement au cas où l'État, propriétaire du rivage de la mer et du terrain situé au-dessous de la laisse de basse mer, ne reconnaît aucun droit au riverain au delà de la laisse de haute mer. L'État peut, sans évincer les riverains de leur propriété, constituer à la fois sur son propre domaine les quais d'accostage et la zone marginale nécessaire pour créer des établissements commerciaux ouverts à l'usage public, pour relier les quais entre eux et les faire communiquer avec toutes les voies publiques aboutissant au rivage. Dans la plupart des cas, l'État ou ses ayants cause auront à obtenir des riverains, à l'amiable ou par voie d'expropriation (en vertu du droit d'*eminent domain*), l'abandon du droit d'accès direct aux eaux navigables que la loi leur reconnaît habituellement ; mais, souvent, cet abandon pourra être obtenu à titre gratuit ou moyennant une faible indemnité, en raison des avantages nouveaux dont profiteront les propriétaires riverains établis en bordure sur la zone marginale transformée en quai public. C'est ainsi notamment que se sont créés les établissements maritimes du port de San-Francisco.

Sans les lois spéciales qui ont imposé certaines obligations à la ville de New-York, concessionnaire de l'État pour la jouissance des terrains sous l'eau et d'une partie des terrains du rivage, entre les laisses de haute et basse mer, le long du *waterfront*, celle-ci paraîtrait même investie du droit d'exécuter d'office de semblables travaux sans porter atteinte à aucun droit des riverains, la *common law* de l'État ne reconnaissant aux riverains de l'Hudson, à défaut de titre spécial et exceptionnel, aucun droit d'accès à la rivière inhérent à leur propriété.

Le même système peut être adopté et est effectivement appliqué par les propriétaires qui possèdent et exploitent, avec les *franchises* et *licenses* nécessaires à l'occupation des terrains sous-marins, un front maritime suffisamment développé, et qui sont assez riches pour procéder dans cette exploitation comme l'État le ferait lui-même. C'est ainsi que procèdent la plupart des compagnies de chemins de fer pour l'organisation de leurs installations terminales dans les grands ports maritimes.

Les dispositions générales que l'on vient de décrire, et qui consistent essentiellement dans l'établissement, perpendiculairement au rivage, de wharfs ou piers accostables sur leurs deux faces latérales et servant de quais et terre-pleins pour le chargement et le déchargement des navires, présentent d'incontestables avantages dans le cas, habituel sur les côtes américaines, où l'on dispose de très grandes surfaces d'eau parfaitement abritées, où l'amplitude des marées est relativement faible et où la navigation n'a rien de grave à redouter des courants et des glaces. La construction des ouvrages est relativement économique et correspond bien aux convenances de l'industrie privée, dont l'initiative peut en général s'exercer avec une grande liberté ; elle permet de tirer le meilleur parti possible de chaque parcelle de la propriété riveraine, en portant au maximum le développement linéaire des quais accostables, pour une longueur donnée de *waterfront*. Aussi la plus grande partie des ouvrages sont-ils établis d'après ce système dans les grands ports maritimes, tels que Boston, New-York, Baltimore, San-Francisco, et même dans les ports secondaires, tels que Portland, Norfolk, Portsmouth, Charleston, etc.

Dans certains cas, cependant, il a été possible et il a paru convenable de profiter des anfractuosités naturelles du rivage, des criques ou bras de rivières débouchant dans le port, pour constituer de véritables bassins plus ou moins clos, et bordés de quais, entourés de magasins et entrepôts, dans lesquels

les navires peuvent pénétrer pour y effectuer leurs opérations, et où ils sont plus complètement à l'abri des courants et des glaces flottantes. On peut citer notamment l'exemple des bassins Atlantique et Erié à Brooklyn (port de New-York), du *City dock* à Baltimore, etc.

Parfois aussi, les ports maritimes comprennent des chemaux trop étroits pour qu'il soit possible d'en réduire la largeur par la construction de *piers* en saillie sur la rive, et celle-ci ne peut être utilisée pour l'accostage des navires que par la construction de quais longitudinaux, dirigés suivant les alignements du *waterfront*. Tel est le cas dans certaines parties des ports de Boston et de Baltimore.

Il y a peu de choses à dire de l'outillage établi sur ces quais pour faciliter l'embarquement et le débarquement des marchandises. Cet outillage est parfois très développé et très perfectionné, lorsqu'il s'agit de certains quais affectés exclusivement à une destination spéciale, telle que le chargement ou le déchargement des grains, des charbons, des minerais. Les dispositions très ingénieuses adoptées dans les principaux ports pour effectuer ces opérations sur une vaste échelle, dans des conditions exceptionnelles de rapidité et d'économie, feront l'objet d'une étude spéciale, qui n'est pas ici sa place. Quant aux opérations concernant la manutention des colis et des marchandises variées, elles s'effectuent habituellement par les procédés les plus simples, en utilisant les treuils et engins dont disposent les navires eux-mêmes. L'outillage permanent qui leur est affecté sur les quais est peu développé et n'a pas été l'objet, jusqu'à présent, d'une organisation méthodique et perfectionnée comme dans la plupart des grands ports européens.

B. — Ports fluviaux. — Les ports établis sur les fleuves peuvent être affectés uniquement à la navigation fluviale, comme Cincinnati, Saint-Louis, etc. ; ils peuvent être accessibles à la grande navigation maritime, comme Philadelphie

sur la Delaware, New-Orleans sur le Mississippi, Savannah sur la rivière Savannah, Wilmington (N.-Ca.) sur la rivière du cap Fear, Portland (Or.) sur la Willamette, etc.

Dans les deux cas, le port est formé par le fleuve lui-même et par ses rives, sur la longueur correspondant à l'agglomération urbaine et aux établissements commerciaux qui se sont créés et développés progressivement. Les parties amont et aval forment les voies d'accès pour la navigation ; certains emplacements, pris en dehors des chenaux réservés pour la circulation, y sont désignés, en raison de la profondeur des eaux et de la tenue du fond, pour servir de lieux de mouillage et de stationnement aux navires qui n'effectuent pas d'opérations à quai.

Lorsque le fleuve est très large et très profond, les quais d'accostage peuvent être disposés perpendiculairement au rivage, comme dans les ports maritimes proprement dits. Il en est ainsi notamment à Philadelphie, sur le *waterfront* de la Delaware. Mais, le plus souvent, la largeur du fleuve n'est pas suffisante pour qu'il soit possible, sans compromettre les mouvements de la navigation et l'écoulement naturel des eaux, de construire ainsi des môles en saillie sur le rivage, et pénétrant dans les eaux profondes de manière à servir de quais d'accostage pour un ou plusieurs navires disposés perpendiculairement à la direction du chenal.

Les navires en opération stationnent alors parallèlement à la direction du courant, en usant de moyens d'accostage divers. Tantôt, comme à New-Orleans, Savannah, Portland (Or.), ils peuvent accoster et s'amarrer le long de quais longitudinaux continus bordant la rive, au pied desquels la profondeur est entretenue naturellement par le courant lui-même ou artificiellement par dragages ; tantôt, comme à Wilmington (N.-Ca.), ils accostent à l'extrémité de môles relativement courts, construits parfois en maçonnerie, mais le plus souvent en charpente, qui partent de la rive et sont prolongés seulement jusqu'à la rencontre des profondeurs

exigées par la navigation ; tantôt enfin, comme à Saint-Louis (Mo.), ils accostent contre des pontons (*wharf boats*) qui sont mouillés ou amarrés en avant des murs de soutènement de la berge fondés trop haut pour permettre l'accostage direct des navires, et sont reliés avec les quais par des ponts ou passerelles de service.

Quelquefois des bassins latéraux, creusés artificiellement, ou aménagés en profitant des anfractuosités de la rive ou de l'embouchure de cours d'eau secondaires, permettent de recevoir les navires en dehors de la voie de navigation proprement dite et à l'abri du courant (bassin de la compagnie du *Central Railroad of Georgia* à Savannah, pour l'embarquement du coton).

C. -- *Ports des grands lacs.* — Quelques-uns des ports des lacs se développent dans de larges baies, et présentent des *wharfs* et *piers* établis en saillie sur la rive, avec des dispositions plus ou moins analogues à celles que l'on a décrites pour les ports maritimes. Il en est ainsi, notamment, pour les ports de Duluth et Superior, situés à l'extrémité ouest du lac Supérieur dans les baies de Superior et de Saint-Louis.

Mais la disposition des ports principaux des grands lacs, tels que Buffalo, Cleveland, Chicago, Milwaukee, est habituellement toute différente. Ces ports sont formés par de petits cours d'eau de très faible largeur et de très faible débit, dont la profondeur, obtenue artificiellement par dragage, a été successivement augmentée au fur et à mesure des besoins, et dont les rives ont été bordées par les propriétaires riverains de quais en maçonnerie ou d'estacades en charpente, permettant l'accostage et le stationnement des navires au droit de leurs établissements industriels ou commerciaux.

Contrairement à ce que l'on a dit des ports maritimes, ces ports présentent naturellement de très faibles étendues d'eau, pour un développement linéaire de quais qui peut être consi-

dérable (plus de 60 kilomètres à Chicago). Là où les surfaces d'eau et le développement naturel des berges se sont trouvés insuffisants, et où les circonstances ont permis de le faire, comme à Chicago, Milwaukee, Buffalo, Cleveland, il leur a été donné une extension artificielle plus ou moins grande, par le creusement, sur des terrains publics ou privés, de canaux, de bassins, de darses communiquant avec la rivière et également accessibles aux navires et bateaux. Cette extension a été réalisée, soit par la municipalité, chargée, en vertu de sa charte, de l'administration du port (Buffalo), soit par les particuliers ou par les compagnies de chemins de fer, de navigation ou de magasinage (Chicago). En raison même des travaux à exécuter et de la grande valeur des terrains sur lesquels devaient s'effectuer ces développements du port, on n'a donné à ces canaux et bassins que la largeur strictement nécessaire pour permettre l'accès et le stationnement des navires et bateaux, en donnant la plus grande longueur possible aux quais utilisables.

Dans la plupart des cas, les petites rivières, dont le cours inférieur constitue les ports des lacs, débouchent dans les eaux profondes du lac entre deux jetées parallèles, construites de manière à former un chenal d'accès permanent, dirigé dans le sens le plus favorable à la navigation et à la conservation des profondeurs. Ces jetées fixent et dirigent, en le concentrant, le courant des rivières ; elles limitent la zone à creuser et à entretenir par dragages, et préservent les chenaux du déversement des matériaux des plages.

Ces ouvrages ne sont pas toujours suffisants, en raison de la situation et de l'orientation des ports, pour en protéger l'entrée contre les effets des tempêtes. Dans l'intérêt de la conservation des ouvrages, et pour en améliorer les conditions nautiques, le Gouvernement fédéral a jugé nécessaire d'abriter l'entrée des principaux ports, tels que Chicago, Buffalo, Cleveland, par la construction de grands brise lames, qui constituent dans les eaux du lac de vastes avant-ports

pouvant servir de ports de refuge, de rades et de lieux de mouillage, suffisamment protégés contre les vents et les lames pour qu'il ait été possible d'y construire des môles servant à l'accostage des navires et à leurs opérations commerciales.

Services publics et privés que comportent l'organisation et l'utilisation des ports. — Les services publics et privés que comportent la création, l'organisation et l'usage d'un port peuvent être répartis en trois groupes de la manière suivante (1) :

A. — Services de travaux concernant la construction, l'amélioration et l'entretien du port et de ses dépendances ;

B. — Services d'exploitation concernant l'usage commercial du port ;

C. — Services de police concernant le maintien de l'ordre et la protection des intérêts généraux.

Les services compris dans les deux premiers groupes correspondent à des actes de gestion qui peuvent *a priori* relever de l'autorité publique ou de l'initiative privée.

Les services compris dans le troisième groupe comportent des actes d'autorité et de juridiction qui sont, de leur nature, du ressort des pouvoirs publics.

A. — *Services de travaux.* — Ces services se rapportent à l'exécution de tous les travaux intéressant l'aménagement matériel du port ; ils ont pour objet :

1° La conservation et l'amélioration des passes, des lieux de mouillage, des bassins et darses affectés au stationnement des navires et bateaux, et par conséquent l'exécution des travaux d'endiguement, de dragage et de dérochement nécessaires pour rectifier et élargir les passages sinueux et étroits, pour accroître ou pour entretenir les profondeurs ;

(1) On a laissé de côté, intentionnellement, dans le présent chapitre, tout ce qui concerne le régime douanier et l'application exclusive des lois fédérales concernant la navigation.

2° La défense de tous les reliefs du sol qui constituent la protection naturelle du port, et la construction des digues, jetées, brise-lames et autres ouvrages nécessaires pour compléter ou améliorer les conditions d'abri des différentes parties du port contre les vents, la mer, les glaces, les courants, etc. ;

3° La construction des quais, appontements et môles, bassins et darses, etc., et en général de tous les ouvrages permanents qui permettent au navire de venir au contact de la terre pour y effectuer ses opérations commerciales ; l'aménagement des terre-pleins, chaussées et voies d'accès ;

4° La construction et l'installation de tous les ouvrages et engins accessoires destinés à faciliter la circulation, l'évolution, le stationnement des navires et bateaux : phares, fanaux, feux flottants, signaux sonores, bouées et balises, corps morts, engins et appareils pour le mouillage, l'appareillage et l'amarrage des navires ;

5° La construction et l'installation de tous les ouvrages, établissements et engins accessoires créés à terre pour permettre ou faciliter les opérations concernant la marchandise : grues, treuils, *derricks*, bigues, élévateurs et autres appareils fixes ou mobiles servant à l'embarquement, au débarquement ou à la manutention des marchandises, hangars-abris sur les terre-pleins, magasins et entrepôts ;

6° La construction et l'installation des établissements et engins employés pour la visite, le peinturage, le radoubage, la réparation ou la construction des navires et bateaux : formes de radoub ou cales sèches (*graving docks* ou *dry docks*), docks flottants, cales de halage (*slipways* ou *marine railways*), caissons batardeaux (*cofferdams*) pour visites et réparations partielles, appareils à mâter et démâter fixes ou flottants, etc.

B. — Services d'exploitation. — On désigne ainsi tous les services qui sont mis par le port à la disposition du navire ou de la marchandise pour permettre ou faciliter les opérations intéressant l'un ou l'autre.

Les services d'exploitation peuvent se diviser en services concernant le navire (exploitation nautique), services concernant la marchandise (exploitation commerciale proprement dite) et services mixtes intéressant à la fois le navire et la marchandise.

1° Les services d'exploitation nautique comprennent les signaux sémaphoriques, les signaux de marée et autres destinés à renseigner et diriger le navire à distance, le pilotage, le remorquage, avec les services accessoires de lamanage et de halage, le brisement des glaces pour ouvrir un passage aux navires pendant les fortes gelées, le lestage et le délestage, et toutes les opérations concernant l'usage des formes de radoub, docks flottants, slipways, bigues de mâtage, etc., ayant pour objet la visite, l'entretien et la réparation des navires.

2° Les services d'exploitation qui s'adressent plus particulièrement à la marchandise, comprennent les opérations de chargement, de déchargement et de manutention (1), le déplacement et le transport de la marchandise à terre, la mise à l'abri sous hangar, la surveillance, l'emmagasinage et toutes les autres opérations accessoires auxquelles la marchandise peut donner lieu après son arrivée dans le port et avant son embarquement ou sa livraison au destinataire définitif. On peut encore rattacher à ces services l'inspection des marchandises d'importation et d'exportation.

3° Les services intéressant à la fois le navire et la cargaison comprennent les services rendus par les courtiers et consignataires, par les *port wardens* (2), par les inspecteurs ou agents chargés dans divers ports de vérifier les conditions d'aménagement du navire, et d'arrimage de certaines cargaisons (grains en grenier, etc.).

(1) La plupart de ces services sont rendus par des agents ou entrepreneurs spéciaux, désignés sous le nom de *stevedores*, dont la profession est parfois régie par des règlements particuliers.

(2) Experts visiteurs officiellement chargés de constater et d'expertiser les avaries de mer, d'en déterminer la nature et les causes.

L'exploitation des ports comprend encore fréquemment certains services spéciaux tels que ceux des *bacs* ou *ferries* et des *transfer boats*, qui assurent des communications rapides et commodes entre leurs différentes parties.

Aux services d'exploitation se rattachent l'établissement et la perception de toutes les taxes destinées à rémunérer les diverses opérations énumérées ci-dessus : taxes de pilotage, de remorquage, de mouillage (*anchorage*), d'amarrage (*moorage*), de séjour dans les bassins, docks ou *slips* (*dockage*), d'accostage à quai et d'usage des terre-pleins (*wharfage*), d'usage des grues (*craneage*) et des hangars, de magasinage (*storage*), etc. ; salaires et honoraires des entrepreneurs de chargement et déchargement (*stevedore fees*), des maîtres de port et maîtres de quai (*harbor master's* ou *dock master's fees*, *wharfinger's fees*), frais de lestage et de délestage, droits d'usage des cales et instruments de radoub, des appareils à mâter, etc.

C. — *Services de police.* — Ces services se rapportent, comme les services d'exploitation, aux conditions d'usage du port ; ils touchent parfois les mêmes objets, mais à un autre point de vue. Ils ont pour but de maintenir le bon ordre en prévenant et réprimant tout acte particulier qui pourrait causer préjudice au public, et d'assurer d'une manière générale à la navigation et au commerce les meilleures conditions d'usage du port et de ses établissements.

Par leur nature même, les services de police relèvent, en principe, de l'autorité publique ; ils supposent trois pouvoirs distincts, qui, en général, sont exercés séparément : pouvoirs de réglementation, de surveillance et de répression.

Les conditions d'usage du port sont l'objet de règlements généraux ou spéciaux ayant un caractère législatif, qui sont édictés et portés à la connaissance du public par l'autorité compétente. Les agents exécutifs, établis ou reconnus par la loi, surveillent l'application des règlements, donnent les ins-

tructions nécessaires pour cette application et signalent au besoin les infractions commises. La répression de ces infractions est ensuite poursuivie, conformément à la loi, devant les cours de justice.

La réglementation, la surveillance, désignée parfois plus spécialement sous le nom de police, et la répression portent sur les objets suivants :

1° *Conservation du port et de ses ouvrages* : désignation et délimitation des différentes parties du port affectées à l'usage public, établissement des *harbor lines* et obligations imposées comme conséquence de cet établissement ; fixation des conditions de construction et d'entretien des ouvrages, approbation des plans et projets, et délivrance des autorisations (*licenses* et *franchises*) concernant ces ouvrages ; mesures ayant pour objet d'assurer la conservation des profondeurs, d'empêcher ou de réglementer les dépôts dans les eaux navigables et leurs dépendances, de prévenir l'obstruction des passes et chenaux par des épaves et par tous autres obstacles à la navigation, d'en assurer le dégagement rapide, de protéger les ouvrages publics, tels que bouées, balises, échelles de marée, jetées, brise-lames, quais, wharfs, etc., contre toute détérioration et toute occupation illégale, de protéger les dragues et autres engins affectés aux travaux d'amélioration et d'entretien, etc.

2° *Facilité et sécurité de la navigation* : police du pilotage, désignation et délimitation des passes, des lieux de mouillage et de stationnement des navires et bateaux, conditions à remplir par les navires au mouillage, conditions de circulation des navires, des bateaux et des bacs (*ferries*) dans les différentes parties du port, et règles à suivre pour éviter les abordages, précautions à prendre pendant les manœuvres ; prescriptions applicables aux navires qui font leurs opérations de transbordement au milieu des eaux navigables et à ceux qui stationnent à quai ; mesures spéciales concernant les radeaux et bois flottés, le remorquage, le gardiennage des navires séjournant dans le port, etc.

3° *Usage des quais, bassins et terre-pleins* : affectation des différentes parties des bassins et des quais aux diverses catégories de navires et bateaux ou aux différentes natures de marchandises ; placement et déplacement des navires à quai, durée de séjour à quai, conditions d'embarquement et de débarquement des voyageurs, durée et conditions des opérations de chargement et de déchargement des navires ; désignation des emplacements pour le dépôt des marchandises, durée et conditions de séjour des marchandises sur les quais et sous les hangars ; enlèvement d'office des dépôts et des marchandises encombrantes, dégagement des terre-pleins, des voies charretières et des voies ferrées, conditions de stationnement et de circulation des voitures, chariots et wagons ; mesures d'ordre concernant la vérification, la reconnaissance et l'inspection des marchandises ; mise et séjour en magasin, etc.

4° *Mesures générales concernant à la fois le navire et la cargaison ou intéressant la sécurité et l'ordre public* : mesures concernant la police sanitaire, précautions contre les incendies, réglementation et surveillance des feux à bord des navires et sur les quais, conditions de transport et de manutention des substances explosibles ou inflammables ; réglementation et contrôle, dans l'intérêt public, de tous les services d'exploitation et notamment de l'établissement et de la perception des taxes ; organisation et attributions du personnel chargé de la surveillance (maîtres de port et maîtres de quais et autres agents exécutifs employés à la police du port) ; mesures générales concernant la constatation et la répression des délits et contraventions aux lois et règlements de police.

II. — Rôles des pouvoirs publics et de l'industrie privée dans l'organisation et le fonctionnement des services des ports.

Répartition variable des services entre les Etats-Unis, l'Etat et l'industrie privée. — Parmi les divers services que l'on a énumérés ci-dessus et qui se rapportent à la construction, à

l'amélioration et à l'entretien des ports, à leur exploitation et à leur police, les uns sont exercés par les pouvoirs publics et compris, soit dans les attributions des États-Unis, soit dans celles de l'État ou des autorités diverses investies des pouvoirs de l'État, les autres restent dans le domaine de l'industrie privée, domaine dont l'étendue varie beaucoup avec la loi et avec les usages dans les différents États et dans les différents ports.

Rôle des États-Unis. — Le rôle des États-Unis, qui est partout le même, a déjà été exposé complètement au Titre III. Il suffit de le rappeler ici sommairement pour mémoire. Les services qui rentrent plus particulièrement dans leurs attributions sont ceux qui concernent les travaux d'amélioration et d'entretien des passes extérieures et des chenaux navigables donnant accès au port et à ses diverses parties, la construction et l'entretien des ouvrages d'abri (jetées et brise-lames), la construction, l'entretien et le fonctionnement des appareils et signaux employés pour l'éclairage et le balisage, la police de conservation des eaux navigables dans toute l'étendue que le Congrès a prise sous son autorité et des ouvrages construits par les États-Unis, enfin les mesures d'ordre général concernant la police de la navigation.

Rôle de l'État et des pouvoirs publics investis de son autorité. — *Observations générales.* — L'autorité de l'État (1), subordonnée à celle des États-Unis pour ce qui concerne l'amélioration des passes et chenaux navigables des ports, la

(1) Les corporations publiques, communales, municipales et autres, subordonnées au gouvernement de l'État, n'exercent et ne peuvent exercer d'autres pouvoirs que ceux de l'État, dont elles sont investies par une délégation spéciale et toujours précaire ; on ne fait ici aucune distinction entre ces diverses institutions et l'on comprend dans le rôle de l'État tout ce qui se rapporte au rôle du gouvernement de l'État et des corporations publiques.

réglementation des mouillages, la police générale de la navigation et des eaux navigables, s'est exercée fréquemment, ainsi qu'on l'a déjà dit, sur les mêmes objets, en concourant à la protection et à l'approfondissement des ports par la construction de jetées et l'exécution de dragages, en complétant le balisage des chenaux, en précisant et complétant par des mesures de détail, appropriées aux circonstances locales et aux besoins particuliers des ports, les mesures générales de police relatives à la navigation et aux eaux navigables.

Cependant, pour les ports comme pour les autres parties des voies navigables, les États ont aujourd'hui renoncé presque complètement à l'exécution des travaux qui, par leur nature, rentrent dans les attributions des États-Unis. Les développements successifs de la législation fédérale concernant la sécurité de la navigation (1) et la police des voies navigables (2) ont annihilé, d'autre part, un grand nombre de dispositions législatives des États relatives aux mêmes objets, ou tout au moins diminué l'utilité de ces dispositions, qui n'ont conservé une réelle importance que dans les grands ports où les lois de l'État avaient dû pourvoir à des besoins d'une nature exceptionnelle.

Sur tous les autres services qui concernent la construction, l'amélioration et l'entretien des ports, leur exploitation et leur police, l'autorité de l'État demeure en principe à peu près complète et exclusive (3). En vertu de sa souveraineté et de ses prérogatives de domaine éminent, l'État peut assumer

(1) Voir notamment les règles à suivre pour prévenir les collisions, qui ont fait l'objet, en dernier lieu, des lois du 19 août 1890, en ce qui concerne la navigation maritime internationale, et du 7 juin 1897, en ce qui concerne la navigation dans les eaux intérieures, ainsi que les lois et règlements concernant les bateaux à vapeur.

(2) Voir notamment l'acte du 3 mars 1899, sections 9 à 20, qui a révisé et codifié toutes les dispositions antérieures.

(3) Sous réserve des principes généraux de la Constitution des États-Unis et des quelques dispositions des lois fédérales concernant le pilotage et les quarantaines sanitaires.

la totalité des pouvoirs et des droits concernant l'administration d'un port, en s'attribuant la propriété des eaux et des terres riveraines (1), en se chargeant de tous les travaux d'amélioration et d'entretien non compris dans les attributions des États-Unis, et notamment de la construction et de l'entretien des quais et terre-pleins, bassins et docks, de leur outillage, des magasins et voies de communication qui s'y rattachent, des formes de radoub, etc., en se chargeant également de l'exploitation technique et commerciale, de la réglementation et de la police de tous les établissements composant le port. Tous ces droits et pouvoirs peuvent être exercés, soit par le gouvernement de l'État, si la constitution locale ne contient aucune disposition contraire, soit par les autorités inférieures et subordonnées qui auraient reçu ces pouvoirs de l'État en vertu d'une délégation expresse.

Une centralisation administrative aussi complète n'est pas dans les traditions américaines ; elle serait aujourd'hui en opposition avec les lois d'un grand nombre d'États.

En réalité, les pouvoirs exercés par l'État, c'est-à-dire par les autorités publiques qui le représentent (gouvernement de l'État, corporations publiques, communales, municipales ou autres) sont très différents dans les différents ports.

Rôle de l'État (suite). — Influence des dispositions constitutionnelles. — Cette extension si inégale du rôle de l'État dans l'administration des ports, dépend en premier lieu, dans une certaine mesure, des prescriptions constitutionnelles. L'interdiction de prendre part ou intérêt dans les travaux d'amélioration intérieure retire au gouvernement de l'État tout moyen d'assumer lui-même la charge de la construction, de l'amélioration et de l'exploitation des ports. Mais la législation, qui ne peut mettre à la charge de l'État aucune dé-

(1) Sauf à user du droit d'expropriation en ce qui concerne les terrains placés sous le régime de la propriété privée.

pense concernant les travaux des ports, conserve alors le pouvoir d'attribuer aux villes, dans les chartes municipales, la charge de ces travaux. Tel est le cas, notamment, pour la ville de Baltimore dans l'Etat de *Maryland*.

L'action du gouvernement de l'Etat et de ses délégués sur l'administration des ports est souvent influencée par les dispositions constitutionnelles qui se rapportent aux conditions d'établissement et de perception des frets, péages et taxes analogues, et aussi par celles qui concernent la concession des franchises et privilèges aux particuliers et aux corporations publiques ou privées, et qui limitent plus ou moins, sous ce rapport, les pouvoirs discrétionnaires de la législation (1).

Rôle de l'Etat (suite). — Influence du régime légal de la propriété riveraine. — La principale cause du développement très inégal du rôle de l'Etat dans l'administration des ports réside dans le régime de la propriété applicable aux eaux navigables et aux terres riveraines.

A. — Lorsque la loi attribue à la communauté le droit de propriété exclusive sur le rivage et sur les terrains constamment recouverts par les eaux, lorsque la propriété riveraine, avec tous les droits qui s'y rattachent, s'arrête strictement au point où commence le rivage, c'est-à-dire à la laisse des hautes mers ou des hautes eaux, le riverain se trouve dans l'impossibilité d'entreprendre, de sa volonté propre, aucun ouvrage utile à la navigation. Il ne peut entrer en contact avec elle, soit en faisant au droit de sa propriété les terrassements et dragages nécessaires pour amener les eaux profondes jusqu'à la bordure de ces terres, soit, au contraire, en avançant des môles et appontements jusqu'à la rencontre des eaux relativement profondes, sans pénétrer sur le domaine public, et par conséquent sans se mettre dans l'obligation d'obtenir préalablement l'autorisation législative, qui peut lui être re-

(1) Voir : Titre IV, Chapitre II, — II. *Dispositions constitutionnelles.*

fusée, qui peut même parfois être attribuée à un tiers, et qui généralement ne lui est accordée que sous les conditions fixées par la législature ou par l'autorité à qui la législature a délégué ses pouvoirs.

Dans ce cas, l'État commence souvent par accorder, sans aucune restriction ni réserve, aux particuliers ou aux corporations, les autorisations ou *franchises* qui lui sont demandées pour les ouvrages à construire sur le *waterfront* ; il reconnaît ensuite peu à peu la nécessité de prendre des précautions pour la sauvegarde des intérêts publics, et il n'accorde plus les franchises demandées que conditionnellement et à titre précaire ; puis il finit par réserver exclusivement à l'usage commun les terrains du domaine public dont il a conservé la disposition ; il en profite pour y construire lui-même des quais, avec bassins et wharfs alternés, suivant le type habituel que l'on a décrit plus haut, et avec la zone marginale nécessaire pour rattacher ces établissements entre eux, pour les relier avec les voies publiques et pour y développer les installations accessoires nécessaires à l'exploitation ; il indemnise alors, s'il y a lieu, les propriétaires riverains des faibles avantages d'accès au rivage dont il les prive pour leur procurer le bénéfice plus réel d'un accès direct au quai. Une fois ces premiers établissements publics créés et organisés, l'État a naturellement tendance à étendre et à généraliser le mode d'aménagement et d'exploitation méthodique qu'il a inauguré ; il évince peu à peu les anciens concessionnaires, en profitant des conditions de précarité de certaines concessions et en usant du droit d'expropriation à l'égard de celles qui ont reçu un caractère définitif. L'administration complète ou presque complète du port, comprenant la plupart des services de travaux, d'exploitation et de police, sur les établissements à terre comme sur les eaux navigables, peut ainsi passer dans les mains de l'État ou de l'autorité publique qui le représente.

C'est ainsi que les choses se sont passées et se passent ac-

tuellement à New-York, sous l'autorité du département municipal des Docks.

A San-Francisco, l'Etat de Californie, éclairé par l'expérience des anciens Etats, a profité de ses pouvoirs et de ses droits pour s'emparer de toute l'étendue du *waterfront* avant qu'aucun établissement de quelque valeur y ait été créé; il a pris la charge de la construction des quais, docks et terre-pleins et des voies d'accès qui en dépendent; il a construit des hangars; il exploite directement une partie de ces ouvrages et il afferme les autres; il exerce un contrôle rigoureux sur toute cette exploitation, et sa police s'étend à toutes les opérations concernant les marchandises qui se font à terre, comme à toutes celles qui concernent la navigation.

Le service du remorquage et les services purement commerciaux, tels que les mains-d'œuvre de chargement et de déchargement des navires, la manutention des marchandises et l'emmagasinage demeurent toutefois des services privés, soumis tout au plus à certaines conditions de *licenses*.

Le même régime de la propriété riveraine, ou un régime très semblable, a conduit à des solutions analogues à New-Orleans et à Saint-Louis, avec le concours du gouvernement municipal.

Lorsque l'autorité publique centralise ainsi la construction des ouvrages et les opérations principales de l'exploitation des ports, elle use des pouvoirs de réglementation et de police les plus étendus et les plus complets; elle établit les tarifs pour l'usage des quais et terre-pleins et pour les principaux services rendus au navire et à la marchandise. La loi organise le mode de perception des taxes, et elle sanctionne même cette perception par des dispositions pénales (amendes, saisie du navire et de la marchandise, etc.), comme lorsqu'il s'agit de la perception des impôts d'Etat.

B. — Plus généralement la loi reconnaît au riverain un droit d'accès aux eaux navigables, qui comporte la faculté de

construire, en saillie sur la laisse des hautes eaux, les ouvrages nécessaires pour atteindre les eaux profondes (droit de *wharfing out*). Les conditions d'usage de ce droit, essentiellement variables suivant les États, ont une grande influence sur le mode d'intervention de l'État et sur la portée de cette intervention dans l'administration des ports.

Lorsque, comme dans l'État de *Pennsylvanie*, le droit du riverain comporte la propriété du sol jusqu'à la laisse des basses eaux, mais reste subordonné, entre la laisse des hautes eaux et celle des basses eaux (1), à l'obligation de respecter les besoins et convenances de la navigation, et par conséquent d'obéir aux règlements édictés dans ce but par l'autorité publique, celle-ci conserve le pouvoir de subordonner toute construction en saillie sur le rivage à une *license* préalable. Le prolongement des wharfs au delà de la laisse des basses eaux, et jusque dans les eaux profondes, comporte en outre l'occupation du sol constamment recouvert par les eaux, dont la domanialité publique est reconnue ; il suppose donc la concession par l'État d'un véritable privilège, d'une *franchise* subordonnée à toutes les conditions qui peuvent être fixées arbitrairement par l'autorité législative.

La législature de l'État, ou l'autorité subordonnée à laquelle elle a délégué ses pouvoirs, pourra donc exercer son action d'une manière générale, dans la mesure où elle ne contredit pas les dispositions prises par l'autorité fédérale compétente, en fixant des *harbor lines*, qui ne doivent pas être dépassées, soit par les remblais, chaussées, terre-pleins, murs de soutènement et autres constructions pleines et massives (*bulkhead lines*), soit par les môles, appontements en charpente et autres constructions saillantes à claire voie (*pierhead lines*). Elle dispose même du droit de subordonner la construction des établissements du port qui dépassent la

(1) C'est-à-dire sur le rivage proprement dit, lorsqu'il s'agit du littoral maritime.

ligne des basses eaux et pénètrent sur le domaine public, à toutes les conditions qui lui paraissent les plus conformes à l'intérêt public, et notamment à une réglementation générale ou particulière qui maintient, dans le choix de leur emplacement (*location*), dans leur agencement général, dans leurs dimensions, dans leur mode de construction et d'exploitation, l'unité de vue et les dispositions méthodiques résultant de l'élaboration préalable d'un plan d'ensemble arrêté conformément aux besoins généraux de la navigation et du commerce du port.

Sans doute, cet esprit de méthode n'a pas toujours présidé aux premières autorisations et concessions octroyées aux riverains ; mais, le plus souvent, ces autorisations et concessions ont été accordées à titre précaire, et, dans le cas où elles ont créé en faveur des riverains des droits permanents, les ouvrages construits à une époque déjà ancienne au moyen de matériaux économiques et peu durables, avec les dimensions strictement nécessaires pour satisfaire aux besoins du moment sont devenus insuffisants ; la nécessité de les remplacer par des ouvrages plus solides et mieux appropriés à des besoins nouveaux place leurs propriétaires dans l'obligation de solliciter de nouvelles *licenses* et *franchises*. L'autorité publique se trouve ainsi armée de tous les pouvoirs qui lui sont nécessaires pour réglementer, dès qu'elle en reconnaît l'utilité, l'aménagement matériel du port, pour imposer le mode d'organisation et de construction le mieux approprié aux intérêts généraux. Il lui appartient même d'intervenir très efficacement dans les conditions d'exploitation, en subordonnant, par exemple, à la condition d'*usage public* la concession de toute *franchise* sur le terrain domanial recouvert par les eaux, pour l'édification des wharfs ou piers.

Ces résultats peuvent être obtenus à la longue, même là où il existe d'anciens ouvrages régulièrement autorisés, sans recourir au droit d'expropriation et par conséquent sans frais pour la communauté. Il n'est du moins nécessaire de faire

usage de ce droit que dans une mesure restreinte pour hâter en certains points la réalisation d'une amélioration pressante, pour créer à terre des voies de communication publiques, destinées à relier et à desservir les établissements dus à l'initiative privée, mais affectés déjà dans une certaine mesure à l'usage commun, et exceptionnellement pour substituer certaines installations publiques aux installations faites et exploitées par les particuliers.

Toutes les observations qui précèdent s'appliquent notamment au port de Philadelphie, qui peut être cité comme type des ports placés sous le régime que l'on vient de décrire.

Les pouvoirs de police de l'Etat, qui s'exercent à la fois sur la voie navigable et sur les conditions de construction, d'exploitation et d'usage des quais et autres établissements du *waterfront*, comportent, même en ce qui concerne les quais et établissements privés ouverts à l'usage public, certains tempéraments résultant de ce que les charges de la construction, de l'entretien et de l'exploitation des ouvrages incombent à l'initiative privée. Une certaine latitude doit être laissée aux particuliers et aux corporations privées pour la gestion de leurs intérêts, latitude qui restreint plus ou moins le rôle de l'autorité publique dans le contrôle de l'exploitation commerciale et financière, dans l'établissement des tarifs d'usage, dans la police des quais et de toutes les opérations qui s'effectuent à terre. Cette latitude dépend beaucoup des traditions, des besoins, des usages et des circonstances locales. Les pouvoirs de réglementation et de police effectivement exercés à ce point de vue peuvent donc varier beaucoup d'un Etat à un autre et différer entre deux ports d'un même Etat.

L'autorité publique a toujours une tendance à étendre son action, à mesure que les besoins généraux du commerce augmentent en chaque point et réclament une protection plus efficace contre les inconvénients du monopole dont jouissent les riverains par le fait de leur situation privilégiée. La pression des intérêts généraux, en opposition avec les intérêts

particuliers des propriétaires et exploitants entre lesquels se répartit la totalité du *waterfront*, peut, dans certains cas, déterminer l'Etat à éliminer peu à peu l'industrie privée, pour substituer l'action publique à l'action individuelle dans la construction et l'exploitation des ouvrages principaux du port. Cette tendance s'est déjà manifestée à Philadelphie, où la ville s'est fait autoriser par la législature à exproprier les propriétaires d'anciens ouvrages qui négligeraient ou refuseraient de se conformer au plan général d'amélioration adopté, pour construire elle-même des quais, wharfs et docks en conformité avec ce plan.

C. — Il reste à considérer en troisième lieu le cas très fréquent où la constitution et les lois de l'Etat reconnaissent au riverain, propriétaire ou non du sol recouvert par les eaux, le droit général d'accéder jusqu'aux eaux profondes par la construction de wharfs et *piers*, sans autre obligation que celle de n'apporter aucun trouble à la navigation et de respecter les règlements législatifs relatifs à cet objet, ainsi que les droits analogues des autres riverains (*Connecticut, Rhode-Island, New-Jersey, Virginia, etc.*).

L'exercice du droit de *wharfing out* est désormais subordonné aux autorisations qui doivent être obtenues du Secrétaire de la Guerre des Etats-Unis, sur la proposition du Chef des Ingénieurs, lorsqu'il s'agit d'une partie des voies navigables des Etats-Unis où il n'existe pas de *harbor lines*, ou lorsque la construction doit faire saillie sur des *harbor lines* régulièrement établies (1). Il peut aussi être subordonné à une instruction spéciale prescrite par la loi de l'Etat et à une permission ou *license* délivrée, à la suite de cette instruction, par l'autorité compétente (généralement celle du comté ou de la cité). Mais l'autorisation donnée n'a plus le caractère d'une *franchise* concédée bénévolement par l'Etat, à raison de

(1) Acte du 3 mars 1899, sect. 10.

l'occupation d'une partie du domaine public, puisque le droit d'occupation est légalement reconnu au riverain ; elle est motivée simplement par les prescriptions législatives et réglementaires qui concernent la délivrance des *licenses* professionnelles et autres, ou par celles qui ont pour objet la protection du droit public de navigation. Les obligations imposées ne peuvent se rapporter qu'à ce double objet ; elles comportent la perception d'une redevance fiscale, s'il y a lieu, et la fixation des conditions à remplir pour n'apporter aucune gêne excessive à l'usage de la voie navigable.

Ce que l'on vient de dire suppose toutefois qu'il s'agit simplement d'installations privées, créées par un propriétaire pour son usage personnel. Il n'en serait plus tout à fait ainsi dans le cas d'une installation affectée par son auteur à l'usage du public. Le fait d'une affectation publique ayant pour conséquence l'établissement et la perception de taxes d'usage fixées à l'avance suivant un tarif déterminé, peut suffire, en vertu de la *common law* et des statuts qui en sont inspirés, pour déterminer l'obligation d'accomplir certaines formalités légales et d'accepter certaines conditions réglementaires imposées par l'autorité publique, tant au point de vue du mode de construction et d'exploitation des ouvrages, qu'au point de vue de l'établissement des tarifs et de la perception des taxes.

Il est vrai que le caractère *public* d'un ouvrage de ce genre est parfois difficile à établir avec précision, si le propriétaire entend échapper à ce contrôle. Le propriétaire ou exploitant d'un ouvrage essentiellement privé, tout en utilisant cet ouvrage pour ses opérations personnelles, conserve en effet le droit de contracter, dans chaque cas particulier, avec le navire qu'il admet à en faire usage, sans qu'un semblable contrat, passé en vertu du droit commun, modifie nécessairement le caractère de la propriété. Un grand nombre d'exploitants, notamment lorsqu'il s'agit des compagnies de chemins de fer, qui possèdent, sous le nom de *terminal faci-*

lités, des établissements si considérables dans la plupart des ports, traitent d'ailleurs avec les compagnies de navigation pour des opérations très complexes (1), essentiellement variables, qui excluent l'uniformité d'application des tarifs et qui échappent ainsi à l'application des règles de la *common law* relatives à cet objet.

Quoi qu'il en soit, dans bien des cas, les riverains n'ont à demander ni permission ni *license* de l'Etat ; la construction établie est légale, au point de vue de l'Etat, par le seul fait qu'elle ne constitue pas une *nuisance*, aux termes de la *common law*.

Lorsque, dans un port, les quais d'accostage ont été construits sous ce régime, le rôle de l'autorité publique est nécessairement très restreint. L'Etat, ou l'autorité qui lui est substituée, conserve sans doute tous ses pouvoirs de juridiction et de police sur les eaux navigables pour y maintenir l'ordre et la sécurité de la navigation ; mais les établissements riverains du port, et, en particulier, les quais ou wharfs, ainsi que les *docks* ou *slips* qui permettent au navire d'y accéder et d'y stationner, ne sont plus que des établissements particuliers soumis uniquement aux pouvoirs généraux que l'Etat exerce sur tout son territoire dans l'intérêt de l'ordre public. Les propriétaires ou exploitants des docks et wharfs les exploitent au mieux de leurs intérêts, et les conditions d'usage, réglementées au point de vue de la circulation des navires, sont à peu près exclusivement régies, pour tout le reste, par les termes du contrat passé entre l'exploitant et l'utilisateur et par les lois ou la jurisprudence de droit commun.

(1) Les compagnies de chemins de fer et de navigation établissent fréquemment des prix globaux pour tout un ensemble d'opérations combinées entre elles, comprenant les transports par terre, par rail et par eau (océan et lacs), la manutention et le transbordement des marchandises dans les ports et dans les gares, l'emmagasinage, etc. L'usage du quai ne forme qu'un des éléments accessoires de ce prix global, que rien ne met en évidence.

C'est le droit commun, notamment, qui détermine les obligations de l'exploitant quant aux conditions de sécurité que doivent présenter ses ouvrages, et quant à la perception uniforme des taxes de *dockage*, *wharfage*, etc., établies sur le navire ou sur la marchandise. C'est le droit commun qui peut être invoqué par l'exploitant contre les usagers pour hâter les opérations de chargement et de déchargement, pour activer l'enlèvement des marchandises déposées, pour faire réparer les dégradations et dommages causés, etc.

En d'autres termes, la police spéciale du port est plus ou moins rigoureusement limitée aux eaux navigables ; elle s'arrête aux limites de la propriété, c'est-à-dire aux contours du rivage et des ouvrages qui s'y rattachent. Tel est le cas, par exemple, dans le port de Boston.

On trouve cependant, dans les ports placés sous ce régime, des installations, parfois nombreuses, appartenant aux comtés, aux communes ou aux cités, créées et entretenues par les autorités communales ou municipales, et placées sous leur autorité exclusive, qui méritent une mention particulière. Ces installations, consistant en quais, wharfs et débarcadères (*landings*), en bordure sur la voie navigable, ont été établies, partie en vertu des attributions concernant la voirie, que les corporations communales et municipales tiennent des lois générales de l'Etat ou de leurs chartes particulières, partie en vertu du droit commun de *wharfing out* reconnu aux propriétaires des terrains joignant les eaux navigables.

Quoique les corporations publiques, quelles qu'elles soient, ne puissent exercer d'autres droits que ceux qui leur sont expressément conférés par la loi, on leur reconnaît généralement la faculté d'user du droit de *wharfing out* des riverains, lorsqu'elles ont elles-mêmes la possession et la jouissance des propriétés riveraines. Ce droit n'est jamais contesté, lorsqu'il s'agit de la partie du *waterfront* située à l'extrémité de routes et rues aboutissant au rivage, dont le

sol appartient en toute propriété au comté, à la commune ou à la cité ; mais le cas est plus délicat, lorsqu'il s'agit d'un chemin ou d'une rue, pour lesquels le droit de passage sur les propriétés privées préexistantes a seul été acquis par la communauté. Tantôt on admet alors que le droit d'établir la voie publique entraîne le droit d'établir à son extrémité un quai ou débarcadère, qui forme accès public du côté de la voie navigable, de manière à relier entre eux deux *public highways* ; tantôt, au contraire, la voie publique doit être considérée comme limitée au rivage, le riverain détenteur du titre de propriété conservant avec ce titre le bénéfice d'user seul du droit de *wharfing out*. Cette dernière doctrine est généralement admise, lorsqu'il s'agit, non d'une voie transversale aboutissant au rivage, mais d'une voie marginale établie en bordure des eaux, en vertu d'un simple droit de passage (*right of way*) acquis des riverains par cession amiable ou par expropriation. Dans ce cas, le riverain continue à jouir seul du droit de *wharfing out*, sur toute la longueur de sa propriété, de l'autre côté de la rue ou du chemin public dont le sol continue à lui appartenir (1).

Le comté, la commune ou la municipalité qui établit ou possède un *wharf* ou *landing* à l'extrémité d'une voie publique, par extension des principes du droit privé concernant la propriété riveraine, ne peut en jouir *a priori*, comme le ferait un particulier, dans l'intérêt exclusif de la corporation. Il est de jurisprudence habituelle que les *wharfs* ou *landings* ainsi établis participent au régime de la voie publique qu'ils prolongent. L'usage en est libre et gratuit pour le public, sous les conditions ordinaires d'ordre et de police applicables aux voies publiques (2), à moins que la corporation n'ait

(1) Question nettement résolue, notamment, en ce qui concerne les quais et wharfs établis à Philadelphie, soit à l'extrémité des rues urbaines, soit le long de la grande voie marginale, *Delaware Avenue*.

(2) Cas des wharfs publics de Wilmington (N.-Ca.), de Savannah (Ga.), etc.

obtenu de la législature une *franchise* spéciale et formelle lui concédant explicitement le droit d'exploitation, c'est-à-dire le droit d'établissement et de perception d'un péage (1).

Le droit d'avoir et d'exploiter un wharf dans les conditions indiquées ci-dessus est d'ailleurs complètement distinct des droits qui peuvent être attribués par la loi aux corporations communales ou municipales relativement à l'organisation, à l'exploitation et à la police d'un port.

Le régime très libéral qui attribue aux riverains tous les droits que l'on a exposés ci-dessus, est éminemment favorable à la création des premiers établissements et à la formation de ports dans un pays nouveau et riche, où les intérêts agricoles, industriels et commerciaux devancent souvent, en un point donné, l'organisation administrative. Il se prête bien aux développements de la prospérité générale, autant qu'il existe, autour des eaux abritées, des terrains d'accès commode, susceptibles d'être acquis à des conditions raisonnables pour être utilisés par le commerce. Mais il présente aussi de graves inconvénients, qui deviennent manifestes lorsqu'il ne reste plus, sur tout le *waterfront*, de terrains disponibles pour de nouvelles entreprises commerciales. Le port est alors monopolisé par un certain nombre de particuliers et de corporations privées, qui y font la loi et qui l'exploitent souvent, avec des moyens trop primitifs et des ressources trop limitées, dans leur seul intérêt, c'est-à-dire dans un but trop exclusif et dans des conditions peu conformes à l'intérêt général.

Ces inconvénients, dont les effets deviennent de jour en jour plus sensibles, ont été signalés, notamment, au port de Boston, dont le *waterfront*, dans ses parties les mieux situées, est aujourd'hui exploité de cette façon par des entreprises particulières qui sont loin de réaliser, avec leurs

(1) Cas des quais et wharfs appartenant à la ville de Baltimore.

installations surannées, les avantages que la navigation pourrait en attendre. Aussi, là encore, un mouvement d'opinion s'est-il formé pour provoquer, à l'exemple de New-York, la centralisation des établissements maritimes entre les mains de la municipalité ou de l'État. Mais il n'existe qu'un moyen de réaliser cette transformation, c'est de procéder à une expropriation générale des terrains et des ouvrages riverains du port, opération difficilement exécutable, en raison du trouble qui serait apporté dans des intérêts particuliers considérables et du chiffre énorme des indemnités qu'il faudrait allouer aux propriétaires et exploitants. Il n'a pas paru possible jusqu'à présent d'entrer dans cette voie, et l'on a dû se borner à exercer un contrôle beaucoup plus actif sur toutes les installations nouvelles, en usant de tous les pouvoirs généraux de l'État et de ses droits de propriété sur une grande partie des terrains maritimes submersibles, pour diriger et réglementer le mode d'établissement et de construction des nouveaux quais et wharfs presque aussi étroitement qu'on le fait à Philadelphie.

Rôle de l'Etat (suite). — Résumé et conclusions en ce qui concerne l'autorité de l'Etat sur les services des ports. — En résumé, le rôle de l'État est très différent suivant les États et suivant les ports. Il ne peut être exposé avec quelque précision que dans chacun des cas particuliers que l'on choisirait comme exemple. On se bornera donc ici, pour conclure, à quelques observations générales concernant les diverses branches des services que comportent l'administration et l'usage des ports.

A. — *Services de travaux.* — Les autorités publiques de l'État n'interviennent plus, ou presque plus, dans l'exécution des travaux concernant les passes, les chenaux (1), le bali-

(1) Les autorités locales conservent cependant parfois la charge de l'amélioration et de l'entretien des profondeurs dans certaines parties des

sage, l'éclairage et en général de tous les travaux aujourd'hui adoptés par le Congrès comme relevant des attributions des États-Unis.

Dans quelques grands ports (San-Francisco, New-Orleans, New-York, Saint-Louis), elles ont pris ou elles tendent à prendre la charge de la construction et de l'entretien des quais, wharfs ou *piers*, et des darses ou *slips* qui se développent sur le pourtour du *waterfront* ; elles placent tous ces ouvrages essentiels des ports sous un régime de propriété publique et d'organisation administrative qui permet à la communauté de leur assurer librement le mode d'aménagement et les conditions d'exploitation les plus conformes à l'intérêt général.

Mais, plus souvent, elles se bornent à autoriser l'exécution de ces ouvrages, à fixer les *harbor lines* ou *port warden lines*, c'est-à-dire les alignements de voirie qu'ils ne doivent pas dépasser, à prescrire les dispositions générales et parfois même certaines dispositions de détail qui doivent être suivies dans leur construction, ainsi que les soins à prendre dans leur entretien (régime actuel de Philadelphie et de Boston), ou même plus simplement, après avoir fixé des *harbor lines*, s'il y a lieu, à interdire et à réprimer toute construction susceptible de nuire à la navigation [Portland (Me.), Wilmington (N.-Ca.), Charleston (S.-Ca.), Savannah (Ga.), Portland (Or.) etc.].

L'autorité publique locale fait installer parfois des bouées et corps-morts pour le mouillage des navires, et plus rarement des hangars sur les quais qui lui appartiennent (San-Francisco, New-Orleans) ; elle n'intervient que très exceptionnellement pour l'installation de quelques grues et appa-

eaux publiques des ports, que le Gouvernement fédéral a laissées en dehors de son action. L'État de *Maryland*, représenté par la ville de Baltimore, a assumé la charge de tous les travaux de dragage de la branche de la rivière Patapsco comprise dans les limites de la cité et désignée sous les noms de *North-West Branch*, *Baltimore Basin* et *Baltimore Harbor*.

reils de levage, dont la construction est plutôt motivée par des considérations étrangères à tout usage commercial (1). Elle ne s'occupe pas directement de la construction des magasins (2), des voies ferrées et des établissements ou engins employés pour le radoubage ou la réparation des navires.

B. — Services d'exploitation. — Dans presque tous les ports, le service du pilotage, quand il existe (3), est organisé par l'Etat et fonctionne sous sa direction ou sous son contrôle. L'autorité publique n'exerce qu'exceptionnellement un contrôle spécial sur le remorquage et sur les services annexes de lamanage et de halage ; son intervention, en ce qui concerne le remorquage, se borne habituellement à la délivrance de *licenses* subordonnées au paiement d'une redevance qui a le caractère d'une imposition fiscale (New-Orleans, Saint-Louis, etc.). Elle entretient et exploite dans certains ports, soit directement, soit par voie d'affermage, des services de bacs ou *ferries* (New-York, Boston, New-Orleans, etc.) ; elle entretient dans certains ports, et notamment à Philadelphie et à Baltimore, des bateaux brise-glaces. Elle se borne généralement, dans les ports peu nombreux où elle a construit des ouvrages pour l'accostage des navires et le dépôt des marchandises, à les mettre à la disposition des navires et du commerce, moyennant paiement de droits de *dockage* et *wharfage*, à en fixer et surveiller les conditions d'usage ; elle procède alors à cette exploitation limitée, soit directement (San

(1) Tel est le cas de la grande grue flottante de New-York créée pour servir à la construction des quais.

(2) Pour l'application de la législation douanière, il existe, dans certains ports, des magasins établis par les Etats-Unis comme entrepôts réels des douanes.

(3) Il n'y a pas, sur les grands lacs, de service de pilotage organisé comme sur les côtes maritimes et dans certaines parties des grands fleuves, les conditions d'entrée des ports ne présentant aucune des difficultés qui résultent de la marée, des courants, de la variabilité des fonds, etc.

Francisco, New-York, Saint-Louis), soit par voie d'affermage (New-Orleans). Elle institue et réglemente, s'il y a lieu, le service d'inspection des marchandises à l'importation et à l'exportation, et, dans la plupart des cas, elle procède de même en ce qui concerne les *port wardens* ; elle fixe les tarifs qui se rapportent à l'exercice de ces diverses fonctions placées sous son autorité ou sous son contrôle.

C. — *Services de police.* — Le rôle le plus important et le plus général des autorités de l'État se rapporte à la police des ports, qui est essentiellement de leur ressort, partout où il y a lieu d'édicter et de faire appliquer des règlements.

La police faite par l'État ou par ses délégués s'étend à la conservation des profondeurs et à celle de tous les ouvrages publics, qu'ils soient exécutés sous leur direction ou sous la direction des États-Unis. La police du pilotage, celle des mouvements et du stationnement des navires dans le port, la police sanitaire et notamment les mesures concernant le service des quarantaines, des lazarets et des hôpitaux maritimes, les mesures ayant pour objet de prévenir les incendies, l'organisation et la fixation des attributions des capitaines ou maîtres de port, maîtres de quais et autres agents chargés de commander les manœuvres, de faire exécuter les règlements de police, et de poursuivre la répression des contraventions à ces règlements devant les cours de justice de l'État, sont essentiellement de la compétence des autorités de l'État. Mais leur rôle varie beaucoup dans les différents ports, lorsqu'il s'agit du placement et du séjour des navires à quai, des conditions d'usage des quais, terre-pleins, hangars, voies charretières et voies ferrées, des opérations de chargement, de déchargement et de manutention. Très étendu et très complet, lorsqu'il s'agit de l'utilisation des ouvrages construits et exploités par l'État, il est plus restreint, lorsque ces ouvrages sont construits par les particuliers en vertu de *franchises* ou *licenses* octroyées à titre conditionnel. Il devient à peu près

nul, en dehors des eaux navigables publiques, lorsque la construction et l'exploitation des ouvrages sont presque entièrement abandonnées à l'initiative privée et spécialement lorsqu'il s'agit de l'utilisation des ouvrages exclusivement affectés à un usage particulier.

Les mêmes différences se reproduisent pour ce qui concerne la fixation des tarifs et la perception des droits d'usage des établissements du port. Tantôt l'autorité publique fixe elle-même tout ou partie des tarifs et en détermine les conditions d'application (docks et wharfs de San-Francisco, New-York, New-Orleans, etc.), tantôt elle se borne à exercer à ce point de vue, d'une manière plus ou moins stricte, le contrôle que la *common law* et les statuts attribuent à l'autorité administrative ou judiciaire sur les transporteurs publics, les aubergistes, etc.

Il n'est pas hors de propos de rappeler, en terminant ce paragraphe, que l'autorité exercée par l'Etat dans le contrôle et dans la police des établissements créés par l'industrie privée, peut avoir et a dans bien des cas son origine dans les conditions imposées par la législature lorsqu'elle accorde à une compagnie privée sa charte d'incorporation ou lorsqu'elle lui attribue le droit d'*eminent domain*.

La charte d'incorporation d'une compagnie constitue en effet, à défaut de loi générale applicable dans l'espèce *ipso facto*, une *franchise* dont la concession peut être subordonnée à toute obligation qui paraîtrait commandée par des considérations d'ordre et d'intérêt public.

L'intervention active et précise de l'Etat se justifie plus encore lorsqu'il s'agit d'ouvrages considérables, tels que ceux des compagnies de chemins de fer, dont la construction a pu motiver l'exercice du droit d'expropriation, délégué à la compagnie en raison de l'usage public auquel ils sont destinés. La délégation du pouvoir d'*eminent domain* constitue toujours en effet une *franchise* d'un caractère exceptionnel.

subordonné à toutes les conditions posées par la législation (1).

Rôle de l'industrie privée. — Le rôle de l'industrie privée, représentée par les particuliers ou par les corporations, n'est limité que par le rôle de l'autorité publique ; il ressort donc assez nettement de ce que l'on a dit aux paragraphes précédents.

Le droit public de navigation sur les eaux navigables étant inconciliable avec tout droit privé qui pourrait en troubler ou en restreindre la jouissance, il n'existe dans un port de droits particuliers et exclusifs intéressant la navigation et le commerce que sur les terres riveraines, le rivage, le lit et sur les ouvrages qui s'y rattachent et en dépendent. Ces droits particuliers dérivent presque tous des droits du riverain (*riparian rights*), dont il a été parlé au Titre II, Chapitre IV, lesquels peuvent être plus ou moins étendus, dans certains cas, par les *licenses* et *franchises* dont dispose la législation d'Etat.

Le droit public de navigation entraîne le libre exercice par les particuliers, sous les conditions réglementaires qui peu-

(1) En vertu de la plupart des constitutions d'Etat, le pouvoir d'*eminent domain*, dont la législation dispose seule, mais qu'elle peut déléguer à des corporations publiques ou privées et même à des particuliers, ne peut être exercé que pour un usage public (*public use*), ce qui ne veut pas dire seulement pour un objet d'utilité publique. Un ouvrage est affecté à l'usage public lorsque tous les citoyens peuvent en profiter dans les mêmes conditions pour en obtenir les mêmes services, sans privilège ni exception, que cet usage soit gratuit ou rémunéré. Dans ce dernier cas, le contrôle de l'autorité publique sur les tarifs d'usage est généralement de droit.

Quelques constitutions interdisent formellement l'exercice du droit d'expropriation pour un usage privé ou non public. Cependant cette interdiction est parfois levée explicitement dans certains cas spéciaux, tels que celui d'un accès nécessaire (*way of necessity*) ; elle ne le serait pas pour des installations privées faites sur le littoral en vue de donner accès aux eaux navigables, telles que les wharfs et piers dont le constructeur voudrait se réserver l'usage exclusif à son profit.

vent être fixées par l'autorité souveraine de l'Etat, des divers services de navigation intéressant les ports, tels que le remorquage, le lamanage, le halage, l'ancrage.

Les services de bacs ou *ferries*, *transfer boats*, etc., qui présentent une si grande importance dans l'exploitation de certains ports (New-York, San-Francisco, Philadelphie, Boston, New-Orleans, Norfolk, etc.), sont également laissés dans bien des cas à l'initiative privée ; mais ils comportent une *franchise* et ne sont autorisés qu'après l'accomplissement de formalités administratives parfois très minutieuses ; ils demeurent toujours soumis à une surveillance et à un contrôle étroits, au point de vue de la sûreté des passagers, de la sécurité générale de la circulation dans le port, de la fréquence des passages et de la perception des péages. Lorsque ces services appartiennent aux villes, ils sont parfois exploités directement en régie (Boston), mais ils sont plus souvent l'objet d'affermages par des particuliers ou des compagnies privées, qui les exploitent conformément à un cahier des charges (New-York, New-Orleans).

Le rôle de l'initiative privée s'étend le plus souvent à la construction et à l'exploitation des ouvrages et installations établies sur les rives pour servir au chargement et au déchargement des navires, à la réception, à la réexpédition, à la manutention, à la mise en dépôt provisoire et à l'emmagasinement des marchandises ; mais il peut subir, en ce qui concerne ces divers services, de nombreuses restrictions, ainsi qu'on l'a vu au paragraphe précédent.

Ce rôle est aussi étendu que possible là où le droit de *wharfing out* est reconnu aux riverains, sans autres conditions ou réserves que celles qui concernent les besoins de la circulation publique sur les eaux navigables. En prenant soin de se conformer à quelques prescriptions réglementaires d'ordre public (telles que celles qui se rapportent à la fixation des *harbor lines*) et aux lois générales des Etats-Unis ou de l'Etat, les compagnies et les particuliers peuvent

construire ou exploiter librement, au droit de leurs propriétés, les quais, wharfs, *piers*, docks, *slips*, etc., qui sont affectés spécialement et exclusivement au service de leurs propres opérations commerciales. Une instruction préalable, dont les formes sont prescrites par la loi, est fréquemment obligatoire lorsqu'il s'agit d'établir des quais ou wharfs construits par des particuliers pour être affectés à l'usage public ; mais, le plus souvent, les propriétaires, constructeurs ou exploitants peuvent fixer librement la rémunération de leurs services, sous condition de se conformer, dans la perception des taxes de *dockage*, *wharfage*, etc., aux règles de la *common law* et aux lois écrites applicables aux diverses professions qui s'adressent au public : transporteurs publics (*common carriers*), aubergistes, magasiniers, etc.

Le rôle de l'initiative privée demeure aussi étendu, mais il est moins libre, lorsque le droit de construire reconnu au riverain ne dépasse pas les limites de sa propriété, fixées à la laisse des hautes eaux ou des basses eaux, et lorsque les ouvrages n'ont pu être prolongés jusque dans les eaux profondes qu'en vertu d'une *franchise* octroyée conditionnellement par l'Etat.

Enfin, lorsque les lois de l'Etat ne reconnaissent au riverain aucun droit au delà de la laisse des hautes eaux, et lorsque l'Etat attribue à lui-même ou à ses délégués, sur tout ou partie du *waterfront*, le monopole exclusif de la construction des quais, wharfs et autres ouvrages analogues destinés à la navigation, le rôle de l'initiative privée subit encore de nouvelles et plus importantes restrictions. Les constructions faites par les particuliers et les compagnies doivent être reportées en dehors de la zone réservée par l'autorité publique et demeurent soumises à une réglementation plus ou moins rigoureuse. Les ouvrages publics sont mis, sous les conditions fixées par les règlements, à la disposition des particuliers ou des compagnies, qui, tantôt peuvent en obtenir la location pour leur usage exclusif, tantôt obtiennent,

moyennant redevance ou en vertu d'un contrat d'affermage passé suivant cahier des charges, le droit de les compléter par des installations accessoires, telles que grues, hangars, etc., et de les exploiter publiquement, avec faculté de percevoir uniformément des taxes d'usage, suivant un tarif fixé ou approuvé par l'autorité publique compétente.

Dans tous les cas, les opérations commerciales effectuées sur les quais construits par l'autorité publique ou par l'industrie privée, lorsqu'ils sont mis à la disposition du public, sont effectuées par les intéressés ou par des entreprises privées. Exceptionnellement, certains hangars construits par l'Etat de *Californie* sur les quais de San-Francisco sont exploités par l'Etat. Les chargements, déchargements et manutentions à quai sont généralement effectués par des entrepreneurs spéciaux (*stevedores*), dont la profession est entièrement libre ou plus ou moins réglementée. L'outillage employé pour ces opérations appartient presque toujours à l'industrie privée.

Les voies ferrées servant à l'exploitation des quais sont établies, tantôt par des compagnies de chemins de fer qui les construisent et les exploitent séparément ou en même temps que les quais et autres établissements qui s'y rattachent, comme prolongement de leur réseau, tantôt par des compagnies spéciales créées et organisées pour relier les quais avec les différents réseaux de chemins de fer préexistants.

La construction, l'entretien et l'exploitation des cales et engins de radoub, qui sont généralement accompagnés d'ateliers de réparation ou servent de complément et d'accessoires à des chantiers de construction, sont, dans tous les cas, du ressort de l'industrie privée. Mais, lorsque ces établissements ou appareils sont mis à la disposition du public pour effectuer des visites ou réparations dont l'exploitant n'est pas chargé, le séjour dans les formes de radoub ou l'emploi des autres engins donnent lieu à la perception de taxes, dont le tarif doit être appliqué conformément aux règles du droit commun que l'on a rappelées ci-dessus.

De toutes les installations créées dans les ports par l'industrie privée, les plus importantes sont celles que les compagnies de chemins de fer établissent sous le nom de *terminal facilities* aux points extrêmes de leur réseau, sur les côtes de l'Océan et des lacs. Un grand nombre de ports sont constitués presque entièrement (1) par une ou plusieurs de ces installations terminales, qui sont parfois annexées à de grandes gares de voyageurs et de marchandises, comme à Jersey City, et qui peuvent comprendre des bassins, docks, wharfs, disposés pour l'embarquement et le débarquement des voyageurs et des marchandises, avec un vaste développement de voies ferrées, de hangars, magasins, élévateurs à grains, parcs à charbons, à bestiaux, etc. Ces installations sont à peu près les seules qui soient pourvues d'un outillage puissant et perfectionné, notamment pour tout ce qui concerne la manipulation des grains, des minerais et des charbons; elles ont fréquemment, comme annexes, des services de bacs ou *ferries* et de *transfer boats* pour le transport des wagons ou des trains, avec des *slips*, des plans inclinés ou ponts mobiles (*transfer bridges*) et autres engins

(1) Newport-News est formé presque exclusivement par les installations terminales de la compagnie *Chesapeake and Ohio*; presque tous les quais de Boston accessibles à la grande navigation sont entre les mains des compagnies *Boston and Maine*, *Boston and Albany*, *Fitchburg, New-York and New-England*. Presque tout le développement des *water-fronts* de Jersey City, Hoboken, Wechawken, sur l'Hudson, est occupé par les installations terminales des compagnies; *Lehigh Valley*; *Central R. R. of New Jersey*; *Pennsylvania*; *Erie*; *Delaware, Lackawanna and Western*; *New-York, Ontario and Western* et *West Shore*. Les principales installations du port de Philadelphie sont celles des compagnies *Pennsylvania* et *Philadelphia and Reading*, qui occupent un vaste développement sur la Delaware. Les quais les mieux outillés de Baltimore sont ceux des compagnies *Pennsylvania (Northern Central)* et *Baltimore and Ohio*. Tous les établissements importants des ports de Portland (Me.) de Norfolk, Portsmouth, Savannah, etc., sont entre les mains des compagnies de chemins de fer.

Il en est de même pour les ports des grands lacs à Buffalo, Cleveland, Chicago, Milwaukee, Duluth, etc.

flottants ou à manœuvre mécanique destinés au service de ces bacs et *transfer boats*. Ces installations terminales sont plus spécialement affectées aux opérations concernant les marchandises dont la compagnie a effectué ou doit effectuer les transports sur terre ; elles reçoivent tantôt des navires de tous services, tantôt seulement des navires appartenant à la compagnie de chemin de fer elle-même, tantôt les navires de certaines lignes de navigation côtière ou transocéanique qui sont en correspondance régulière avec la compagnie, et qui établissent avec elle des tarifs communs pour les transports et toutes les opérations accessoires concernant la marchandise, depuis le point de départ jusqu'au point de destination définitive.

Lorsque, comme à Newport-News, et en divers autres points du littoral de l'Océan ou des lacs, les installations faites par une même compagnie constituent à elles seules un véritable port, dont la création et le développement devancent la formation d'une agglomération urbaine susceptible de recevoir l'incorporation municipale, le port tout entier se trouve placé en réalité sous l'administration presque exclusive d'une compagnie privée qui possède et exploite tous les établissements. L'autorité publique intervient à peine dans cette administration et presque uniquement pour autoriser au besoin la construction des ouvrages, pour s'assurer qu'ils ne font aucune entrave à la navigation, et pour exercer les pouvoirs généraux de police applicables à toute l'étendue des voies navigables.

III. — Des moyens employés par l'Etat pour exercer son autorité sur les ports.

Observations générales. — On a compris ci-dessus dans le rôle de l'Etat tous les services rendus dans les ports par le gouvernement de l'Etat ou par les autorités subordonnées qui tiennent également leurs pouvoirs de l'Etat, soit directe-

ment par la voie constitutionnelle, soit indirectement par la voie législative.

On sait déjà (1) que certaines constitutions d'Etat interdisent au gouvernement de prendre part à l'exécution de tous travaux d'amélioration intérieure (*Michigan, Wisconsin, Minnesota, Maryland, Kansas, Virginia, Alabama*), de prendre aucun intérêt financier dans ces travaux (*Michigan*), de les appuyer de son crédit (*Alabama*), de créer ou de contracter aucune dette pour cet objet (*Ohio, Wisconsin, Minnesota, Maryland, Alabama*). Dans ces Etats (sauf celui d'*Ohio*), le gouvernement se trouve donc dans l'impossibilité de prendre directement à la charge de l'Etat la construction et l'exploitation d'aucun des ouvrages des ports. Mais l'interdiction constitutionnelle vise uniquement le gouvernement de l'Etat ; elle ne s'étend pas aux corporations publiques, communales, municipales et autres, qui peuvent être appelées par la législature à concourir au gouvernement local. L'exécution de certains travaux d'amélioration intérieure et, notamment, des travaux de voirie est en effet de nécessité publique, et les restrictions imposées à cet égard ne sauraient s'appliquer aux institutions du gouvernement local comme au gouvernement de l'Etat, sans qu'il en résulte une entrave presque absolue au développement de la prospérité générale. La législature d'Etat peut donc conférer à cet égard aux corporations municipales et autres, par des lois générales ou par leurs chartes d'incorporation, non seulement les pouvoirs qu'elle possède, mais encore ceux qu'il ne lui est pas permis d'exercer elle-même.

En réalité, le gouvernement d'Etat conserve, dans la majorité des cas, le droit d'intervenir directement dans l'administration des ports, et de concourir, tout au moins dans une certaine mesure, aux travaux d'amélioration et d'entretien. Il est toujours maître d'exercer directement sur les ports les

(1) Chapitre II, — II, pages 380 et 381.

pouvoirs de réglementation et de police qui sont de l'essence même des attributions gouvernementales.

Le gouvernement de l'Etat peut exercer sans intermédiaire tous les pouvoirs qui ne lui sont pas interdits ; il peut, au contraire, et telle est la tendance générale, déléguer tout ou partie de ces pouvoirs, ainsi que ceux dont il ne peut user lui-même, à telle ou telle des institutions subordonnées que la constitution ou la loi ont créées pour concourir à l'administration publique.

Il peut se servir plus ou moins largement dans ce but du concours des diverses corporations municipales chargées d'administrer l'ensemble des intérêts locaux : comtés, *towns*, cités ; il peut aussi organiser à cet effet des corporations publiques spéciales, investies par leurs chartes de tous les pouvoirs nécessaires ; il pourrait au besoin, dans une certaine mesure, faire appel à l'intervention de certaines corporations mixtes, assimilables aux établissements d'utilité publique, telles que les chambres de commerce, *boards of trade*, etc.

Lorsqu'il s'agit des premières installations embryonnaires d'un port, à construire dans une *town* non encore érigée en corporation municipale, c'est parfois aux autorités de la *town*, mais plus souvent aux autorités du comté, que le gouvernement de l'Etat délègue les pouvoirs d'administration, de surveillance et de contrôle sur les installations privées ; c'est également au comté qu'il attribue généralement le droit et même le devoir de construire au besoin des quais et wharfs publics.

Aujourd'hui, tous les ports de quelque importance se rattachent à des agglomérations urbaines pourvues d'une organisation municipale complète, devant laquelle les institutions primitives de la *town* et du comté disparaissent ou s'effacent. Quoique les intérêts qui se rapportent à l'administration des ports ne soient pas compris parmi les objets d'essence municipale, les législatures d'Etat considèrent généralement la corporation municipale comme remplissant mieux que toute

autre corporation publique les conditions voulues pour exercer sur un port, dans l'étendue de sa circonscription territoriale, l'autorité législative, réglementaire et administrative, les pouvoirs de gestion et de juridiction qui ne doivent pas être exercés directement par le gouvernement de l'Etat. Le gouvernement de la cité a paru éminemment compétent pour apprécier l'ensemble des intérêts si intimement liés de la ville et du port, pour tenir compte de toutes les circonstances et de tous les besoins locaux, pour adopter et faire exécuter toutes les mesures qu'exige le développement de la prospérité publique.

Il est remarquable que les législatures d'Etat n'ont jamais cru devoir organiser de corporations spéciales, investies exclusivement par leurs chartes des pouvoirs nécessaires à la gestion et à l'administration des ports. Il y a là une différence frappante avec les errements suivis d'une manière si générale en Angleterre et dans les colonies anglaises, dont presque tous les grands ports sont administrés par des corporations de cette nature (1). La différence est d'autant plus frappante que les législatures d'Etat font très largement usage de ces corporations publiques spéciales pour la gestion d'un grand nombre de services publics, parmi lesquels figurent au premier rang les services concernant la voirie, le dessèchement des marais, l'assainissement, etc. (2).

Tout en confiant aux autorités municipales la plupart des pouvoirs qu'ils n'exercent pas eux-mêmes pour l'administration des ports, les gouvernements d'Etat utilisent parfois, dans une certaine mesure et à titre exceptionnel, le concours de certaines corporations libres et désintéressées que l'on a désignées sous le nom de corporations mixtes. Ils profitent de leur compétence et de leur autorité morale pour les faire

(1) On peut citer, notamment, les ports de Liverpool, Glasgow, Newcastle, Montréal, Québec.

(2) Districts de voirie dans un grand nombre d'Etats, distincts du comté ou de la *town* ; districts sanitaires dans l'Illinois, etc.

intervenir officiellement, comme on le verra ci-après, dans l'organisation de certains services spéciaux ou dans le choix de certains agents appelés à prendre part au fonctionnement de ces services.

La délégation aux corporations locales des pouvoirs de l'Etat concernant les ports, pouvoirs qui, comme on l'a dit, ne sont jamais considérés comme d'essence municipale, doit toujours être faite d'une manière formelle et expresse; elle est toujours strictement limitée aux objets explicitement spécifiés; elle est d'ailleurs essentiellement précaire, et peut être retirée ou modifiée à toute époque par la législature, qui use très fréquemment de son droit d'intervention permanente et arbitraire. Cette délégation peut être faite sous une forme et dans des conditions très différentes.

Suivant le degré de confiance que les institutions locales inspirent à la législature (1), et aussi suivant l'importance que les intérêts de la navigation ou du commerce du port présentent pour la prospérité générale de l'Etat, la législature de l'Etat peut être disposée à plus ou moins de restrictions et de réserves, lorsqu'elle se dessaisit d'une partie de ses pouvoirs propres pour en confier l'exercice aux institutions municipales (2).

Il en résulte fréquemment un partage d'autorité entre le gouvernement de l'Etat et celui de la cité, partage dans lequel la répartition des rôles de l'un et de l'autre peut se faire dans les conditions les plus diverses.

Tantôt la délégation des pouvoirs de l'Etat est complète ou presque complète; il en est ainsi notamment pour les principaux ports des grands lacs [Chicago (*Ill.*), Buffalo (*N.-Y.*), Cleveland (*O.*), Duluth (*Minn.*), etc.] et pour le port fluvial de

(1) Notamment, suivant qu'il y a conformité ou divergence entre les tendances politiques de la majorité électorale dans l'Etat et dans la cité.

(2) On peut notamment expliquer ainsi comment l'Etat de *New-York* a été conduit à effectuer dans des conditions si différentes la délégation de ses pouvoirs sur les ports de *New-York* et de *Buffalo*.

Saint-Louis (*Mo.*). Tantôt le gouvernement de l'Etat se réserve uniquement l'autorité directe sur certains services d'intérêt général, tels que le pilotage et le service sanitaire et il délègue tous les autres pouvoirs à la corporation municipale [Baltimore (*Md.*), Savannah (*Ga.*)]. Tantôt il se réserve l'exercice permanent d'une partie plus ou moins importante de ses pouvoirs sur l'amélioration, l'entretien, l'exploitation et la police du port : à New-Orleans (*La.*), il conserve la police des mouillages et des mouvements de la navigation dans les eaux du Mississippi, et il abandonne entièrement à la municipalité l'administration et la police du *waterfront* ; à New-York (*N.-Y.*), il continue d'exercer presque entièrement le pouvoir législatif sur toutes les parties de l'administration du port, il institue lui-même et il organise les corps municipaux chargés de mettre en œuvre les dispositions législatives, il limite l'intervention des conseils électifs de la cité dans la préparation des budgets et la répartition des dépenses et constitue ainsi une sorte de régime mixte dans le fonctionnement duquel il intervient en même temps que la corporation municipale pour diriger l'action exécutive, dont elle demeure officiellement chargée ; à Philadelphie (*Pa.*), il conserve le pouvoir législatif, mais il place dans une certaine mesure la commission (*Board of Wardens*) instituée pour l'administration des principaux services du port sous l'influence des décisions des assemblées municipales et il garde sous son autorité le principal agent exécutif chargé de la police (*harbor master*). Tantôt enfin il délègue plus ou moins complètement à l'autorité municipale la plupart des pouvoirs d'administration et de police, mais il fait appel à des concours accessoires pour certains services spéciaux [Portland, (*Me.*)].

En présence de cette diversité de régime, il est assez difficile de décrire sous une forme un peu précise, dans une étude d'ensemble, les moyens employés par l'Etat, par les municipalités et par les autres corporations appelées à con-

courir à l'administration des ports pour exercer la part d'autorité qui leur est attribuée ; on cherchera cependant à donner quelques indications générales sur l'organisation et le fonctionnement des institutions d'Etat, et des institutions municipales ou autres qui doivent assurer le fonctionnement des divers services confiés à l'autorité publique.

Organisation administrative des services placés sous l'autorité directe de l'Etat. — Les pouvoirs que le gouvernement de l'Etat s'est réservés sur les ports, sont exercés exclusivement, au point de vue législatif, par les assemblées législatives de l'Etat, qui édictent toutes les dispositions statutaires concernant les travaux, l'exploitation et la police, qui instituent et organisent les services exécutifs chargés d'assurer l'application des lois. A la tête de ces services sont placés des bureaux ou commissions (*boards*) composés de plusieurs membres élus, ou nommés par le Gouverneur avec le concours de l'une des branches de la législature.

Ces *boards* constituent une sorte de conseil d'administration investi d'un droit d'initiative plus ou moins étendu et d'un pouvoir de décision propre, en vertu duquel ils établissent des règlements sur les objets et dans la mesure déterminés par la loi. Ils agissent au nom de l'Etat pour assurer l'exécution des lois et règlements, pour le représenter en justice, pour percevoir les revenus et ordonner les dépenses dans les conditions et sous les réserves prescrites par la loi. Ils préparent des budgets et dressent des comptes qui sont rattachés au budget général et aux comptes de l'Etat, et sont soumis à l'approbation de la législature. Leur comptabilité est généralement placée sous le contrôle des hauts fonctionnaires financiers de l'Etat (*State comptroller* ou *State auditor*). Les ressources dont ils disposent sont prélevées, soit sur les fonds généraux du Trésor, soit sur une caisse particulière alimentée par des impositions spéciales et par des taxes d'usage ou honoraires, dont la fixation appartient en général à la législa-

ture ou dont ils peuvent eux-mêmes établir le tarif dans les limites qui leur sont imposées. Les recettes spéciales, perçues par les collecteurs habituels des impôts du Trésor ou par les agents spéciaux du *board*, sont généralement encaissées par le trésorier de l'Etat, soit au titre des recettes générales du budget, soit au titre de la caisse particulière du port. Les dépenses sont payées de même par les agents du Trésor sur les mandats délivrés et les justifications produites par le *board*.

On peut citer, comme exemple de ces institutions d'Etat, le *Board of Health* placé dans certains Etats à la tête du service sanitaire, qui étend son autorité sur les quarantaines et l'administration des lazarets et des hôpitaux maritimes, le *Board of State Harbor Commissioners* institué par l'Etat de *Californie* pour présider à l'administration de tous les services de construction et d'administration du port de San-Francisco, le *Board of Harbor and Land Commissioners* chargé, dans l'Etat de *Massachusetts*, d'administrer les terres publiques et notamment les terrains submersibles du littoral maritime, et de veiller à la conservation matérielle des ports de l'Etat (1). Le *Board of Wardens* de Philadelphie fonctionne également comme un service de l'Etat, du moins pour tout ce qui concerne l'administration du pilotage ; mais, en raison de ses attributions relatives au port, il paraît préférable de lui attribuer le caractère d'une institution mixte dépendant à la fois de l'Etat et de la municipalité.

Dans la plupart des Etats, le service du pilotage fonctionne sous l'autorité des lois de l'Etat et sous la direction d'un bureau spécial plus ou moins analogue aux précédents, le *Board of Pilot Commissioners*. Mais, en raison de la faible importance relative, de l'origine et de la spécialisation des

(1) Dans cet Etat, la police de la navigation est tout à fait distincte de la police de conservation du port, quoique dépendant aussi de l'Etat. Elle est faite par le *harbor master* et ses assistants qui dépendent du *Board of Police*.

ressources affectées à la rémunération du pilotage, les *boards of pilot commissioners* n'exercent pas à proprement parler de gestion financière sur les revenus principaux du service ; ils se bornent à contrôler l'application, la perception et la répartition des taxes fixées par la loi avec ou sans leur intervention.

L'organisation de ces institutions d'Etat est plus ou moins complexe suivant l'étendue et la diversité des attributions dont elles sont investies. Lorsqu'elles centralisent, comme à San-Francisco, tous les détails d'administration d'un grand port construit et exploité sous l'autorité de l'Etat, elles disposent d'un personnel exécutif considérable pour assurer le fonctionnement de toutes les branches de l'administration ; ce personnel est réparti sous les ordres de divers chefs de service : un secrétaire chargé de centraliser le travail administratif proprement dit, de préparer les budgets, de tenir la comptabilité, etc., un ingénieur en chef, chargé de la direction des travaux, un capitaine de port (*harbor master* ou *chief wharfinger*) chargé de la police de la navigation et de la surveillance des quais, de la perception des taxes, etc.

Lorsque leurs attributions se rapportent surtout à la surveillance et au contrôle des installations privées, comprenant des pouvoirs de police plutôt que des pouvoirs de gestion, l'organisation administrative est plus simple, et, en dehors d'un personnel de bureau plus ou moins nombreux et de quelques agents chargés de lever et de dresser des plans, elle ne comprend guère comme agents exécutifs que quelques officiers ou maîtres de port (Philadelphie).

Organisation administrative des services placés sous l'autorité municipale. — Dans l'exercice des pouvoirs très divers qui lui sont conférés, la ville n'est pas toujours libre d'organiser comme elle l'entend la direction des services placés sous son autorité.

Le plus souvent, le mode d'organisation de ces services est

déterminé, au moins dans ses lignes principales, soit par la charte municipale, soit par des lois spéciales. Tantôt ils font l'objet de dispositions législatives qui leur attribuent une sorte d'individualité propre et de demi-indépendance, en dehors de tous les autres services municipaux, et qui les soustraient, dans une certaine mesure, à l'action des assemblées municipales, à l'autorité centralisatrice du maire et au contrôle financier applicable aux autres services. Tantôt, au contraire, ils rentrent, comme tous les autres services, dans le plan général de l'organisation administrative de la cité, dont ils forment un des départements, rattaché, dans les mêmes conditions que tous les autres, à l'autorité des assemblées communales et du Maire, et soumis aux mêmes conditions de contrôle.

Le département des Docks de New-York (N.-Y.) est un exemple du premier système. Quoique rattaché au gouvernement municipal par le mode de composition du *board* placé à sa tête, par le droit d'intervention du conseil de la cité dans une partie de ses actes, par le contrôle exercé sur sa gestion financière, il se distingue de tous les autres services municipaux par la latitude qui lui est laissée dans la répartition de ses dépenses, par l'organisation particulière du contrôle financier exercé sur ses opérations, par la spécialisation de ses ressources et l'attribution d'une caisse distincte alimentée par des recettes et des emprunts spéciaux, par les pouvoirs propres qui lui sont conférés en matière de réglementation et de police. L'organisation de ce département résulte d'ailleurs tout entière des statuts de l'État, et ne relève en aucune manière des ordonnances de la cité (1).

(1) Quoique les pouvoirs de l'autorité municipale, tels qu'ils résultaient du *Consolidation Act* de 1882, aient été notablement étendus par plusieurs actes subséquents et notamment par ceux de 1897 et de 1901 qui ont réformé la charte de la cité, la tutelle de l'État se manifeste par une intervention législative si fréquente, que l'on a cru devoir classer plutôt le port de New-York parmi ceux qui sont placés sous un régime d'administration mixte.

A Buffalo, au contraire, port du lac Érié situé dans le même Etat de *New-York*, l'administration du port est placée tout entière par la charte de la cité sous l'autorité du *department of Public Works*, dirigé par le *Board of Commissioners of Public Works* et organisé sur le même type que les autres départements municipaux. Le budget du service du port, arrêté par le *City Council*, fait partie intégrante du budget général de la cité ; les dépenses, placées sous le même contrôle financier que celles de tous les autres services, sont prélevées sur les ressources générales de la caisse municipale, on peut donner lieu, comme les autres améliorations locales, à des *assessments* spéciaux frappant les propriétés qui en tirent profit, si elles correspondent à des travaux d'amélioration intéressant certaines propriétés particulières.

La charte ou la loi municipale, qui doit toujours définir exactement et explicitement les pouvoirs conférés à la cité en ce qui concerne l'administration de son port, n'organise pas toujours les pouvoirs chargés de cette administration. Il appartient alors à l'autorité législative de la cité de procéder elle-même, par voie d'ordonnance, à l'organisation de ses services administratifs. Tel est le cas, notamment, pour la ville de Chicago (*Ill.*), investie par la loi municipale de tous les pouvoirs concernant l'administration de son port. Dans ce cas, toute l'autorité législative est naturellement réservée par le *City Council*, qui l'exerce sous forme d'ordonnances et qui conserve à toute époque le droit de réglementer tous les détails de fonctionnement du service qu'il a lui-même organisé.

Organisation administrative mixte sous l'autorité combinée de l'Etat et de la Cité. — L'autorité publique est souvent exercée concurremment sur un même port par l'Etat et par la corporation municipale ; mais, généralement, l'action de l'Etat et l'action municipale sont distinctes et s'exercent séparément, soit parce que l'une et l'autre se rapportent à des objets distincts (pilotage, service sanitaire, fixation des har-

bor lines, police de la navigation, police des quais, etc.), soit parce que l'une se réserve exclusivement le domaine législatif, tandis que l'autre reçoit surtout un rôle exécutif.

Dans certains cas, cependant, le gouvernement de l'Etat et celui de la cité concourent simultanément aux décisions et aux actes administratifs; ils interviennent ensemble dans l'administration des ports par un organisme commun, à la constitution et au fonctionnement duquel le gouvernement de l'Etat et la corporation municipale coopèrent.

Tel est le cas du *Board of Wardens* de Philadelphie (*Pa.*) institué par l'Etat, qui a défini ses pouvoirs, qui nomme son principal agent, le *harbor master*, mais qui laisse aux conseils municipaux de Philadelphie, de Chester et de Bristol la désignation de ses membres et qui place le *Board*, pour une partie de ses attributions, dans une sorte de dépendance par rapport aux conseils de la cité de Philadelphie, de telle sorte que cette institution, malgré son caractère tout particulier et son origine, a pu être classée par ordonnance parmi les départements municipaux.

Tel est aussi le cas du *Board of State Harbor Commissioners* institué par l'Etat de *Virginia* pour l'administration des ports de Norfolk et Portsmouth, qui ne forment en réalité qu'un seul port, établi sur les deux rives d'une même rivière, mais compris dans la circonscription de deux corporations municipales et prolongé en dehors des limites territoriales de ces deux corporations. Ce *Board*, qui exerce sa juridiction sur le port, conformément aux lois de l'Etat et au nom de l'Etat, est composé de sept membres, choisis : trois par les *councils* de la cité de Norfolk, deux par le *council* de Portsmouth, deux par le *board of supervisors* du comté de Norfolk.

Les dépenses faites par le *board*, qui se rapportent presque uniquement à des frais de bureau et d'opérations topographiques et hydrographiques, sont payées dans la proportion des $\frac{3}{7}$, $\frac{2}{7}$ et $\frac{1}{7}$ par les corporations de Norfolk et Ports-

mouth et par le comté de Norfolk ; les *commissioners* ne reçoivent d'autres appointements que ceux qui peuvent leur être alloués respectivement par les corporations ou par le comté qui les ont choisis pour les représenter au sein du *Board*.

Concours administratif prêté à l'Etat ou à la cité par diverses corporations. — En principe, les corporations publiques peuvent seules prendre part à l'administration publique ; mais l'Etat peut, en raison de leur compétence et de leur autorité morale, utiliser, comme auxiliaires dans son œuvre administrative, le concours des associations libres, constituées sans recherche de bénéfice dans un but d'intérêt général, et incorporées dans ce but par la législature. Ce concours est toujours très restreint et limité à certains services bien déterminés.

On peut citer comme exemple le *Board of Trade* de Portland, à qui l'Etat du *Maine* a conféré certains pouvoirs pour organiser le service du pilotage à l'entrée de ce port et pour élire des *port wardens* (1).

On peut citer encore une association incorporée par l'Etat de *Maryland* sous le nom de *Harbor and River Relief Board of Baltimore*, formée du président du *Board of Trade*, du président du *Corn and Flour Exchange* et d'un délégué des compagnies d'assurances maritimes incorporées dans l'Etat de *Maryland*. Cette corporation, absolument désintéressée, qui peut être classée parmi les corporations mixtes, a été constituée pour construire et exploiter dans l'intérêt général du port un bateau brise-glaces.

Il n'y a pas lieu d'insister davantage sur les conditions gé-

(1) A Boston, les *commissioners of pilots* sont nommés par le Gouverneur sur les propositions faites par les *trustees* de la *Boston Marine Society*. Cette corporation a eu pendant longtemps l'administration complète du service du pilotage.

nérales d'administration des ports ; mais, pour donner plus de précision aux observations qui précèdent, on décrira avec quelques détails le régime administratif appliqué dans plusieurs ports choisis comme exemples des divers types d'organisation administrative que l'on vient d'indiquer et qui peuvent être classés de la manière suivante :

1° Ports organisés, construits et exploités administrativement ;

A. — Sous l'autorité directe de l'Etat ;

B. — Sous l'autorité municipale ;

C. — Sous un régime mixte.

2° Ports construits et exploités par l'industrie privée et placés au point de vue de la police :

D. — Sous la juridiction directe de l'Etat ;

E. — Sous la juridiction municipale ;

F. — Sous une juridiction mixte.

IV. — Quelques exemples des principaux types d'organisation et d'administration des ports américains.

1° Ports organisés, construits et exploités administrativement :

A. — Sous l'autorité directe du gouvernement de l'Etat.

PORT DE SAN-FRANCISCO (*California*).

L'organisation administrative la plus complète, la plus homogène, la plus méthodique, et à certains égards la plus simple que l'on trouve aux Etats-Unis, est celle du port de San-Francisco, placé par la loi de *California* sous l'autorité directe et exclusive du gouvernement de l'Etat, qui a assumé tous les pouvoirs et toutes les charges dérivant de ses droits de souveraineté et de propriété sur les eaux maritimes, sur leur lit, sur leur rivage et sur tous les ouvrages du *water-front* édifiés par ses soins et à ses frais.

Plusieurs causes ont contribué à faciliter au gouvernement de l'Etat de *California* le rôle qu'il s'est attribué dans l'organisation et l'administration du plus important de ses ports.

En premier lieu, San-Francisco est situé sur une magnifique baie, parfaitement abritée, dont l'accès est sûr et facile, où l'on trouve naturellement devant la ville de grandes profondeurs, à une faible distance de la laisse des hautes mers, et dont les eaux ne présentent plus aucun obstacle, depuis le dérasement par les Etats-Unis de quelques roches qui constituaient pour la navigation les seuls dangers, aujourd'hui disparus. Aussi le Gouvernement fédéral n'affecte-t-il plus aucun crédit à l'amélioration ni à l'entretien du port et de ses accès, laissant le champ complètement libre au gouvernement de *Californie*.

En second lieu, la constitution de *Californie* proclame le principe de la domanialité publique des eaux navigables et de leurs dépendances; elle spécifie que leur accès doit être libre, et elle attribue expressément à l'Etat le pouvoir d'*eminent domain* sur la bordure (*frontage*) de ces eaux (1).

En vertu de ces principes et déclarations, le gouvernement de l'Etat, constitué à une date relativement récente (2) sur un

(1) Constitution de l'Etat de *Californie*. « Art. XV, Sect. 1. — L'Etat « est déclaré par les présentes investi du droit d'*eminent domain* sur la « bordure (*frontage*) de toutes les eaux navigables de cet Etat.

« Sect. 2. — Aucun individu, aucune association (*partnership*) ou corporation invoquant la possession ou un droit de propriété sur la bordure (*frontage*) des terrains recouverts par la marée (*tide lands*) d'un port, d'une baie, d'une crique (*inlet*), d'un estuaire ou de toutes autres eaux navigables dans cet Etat, ne peut s'opposer au droit d'accès à ces eaux, quand il en est requis pour un objet d'intérêt public, ni intercépter la libre navigation sur ces eaux. Les lois qui seront édictées par la législature devront donner à cette disposition constitutionnelle l'interprétation la plus libérale, de telle sorte que les eaux navigables de cet Etat soient toujours accessibles pour le peuple de l'Etat.

« Sect. 3. — Toute terre recouverte par la marée (*tide land*), dans un rayon de deux milles autour de toute cité ou *town* incorporée de cet Etat, située en bordure sur les eaux d'un port, d'un estuaire, d'une baie ou d'une crique (*inlet*) utilisés par la navigation, sera exclue de toute concession ou vente consentie en faveur de particuliers, associations ou corporations. »

(2) L'Etat de *Californie* a été admis dans l'Union en septembre 1850. Depuis cette date, tous les wharfs, piers, etc., construits dans l'Etat par

territoire dont les développements ont été très rapides, s'est empressé d'exercer ses pouvoirs souverains et de mettre la main, dans l'intérêt général, sur tout le développement du *waterfront* de San Francisco, où il n'existait encore, en fait d'établissements privés, que quelques installations peu nombreuses et de faible importance. La législature en a décidé et entrepris l'aménagement général, suivant un programme d'ensemble élaboré par une commission qu'elle avait instituée elle-même et qui comprenait, avec les trois commissaires, membres du *Board* dont il sera parlé ci-après, le Gouverneur de l'État de *Californie* et le Maire de la ville de San-Francisco. Ce programme comprend essentiellement la régularisation des alignements du rivage, l'établissement, suivant ces alignements, d'une grande voie publique marginale en bordure sur la baie, et la construction de wharfs disposés normalement à cette voie, d'après les indications d'un plan général officiel. La plus grande partie de ces ouvrages, y compris la voie marginale servant de quai, sont construits sur le sol submersible ou constamment recouvert par les eaux, c'est-à-dire sur le domaine public, et l'État n'est obligé de procéder à l'acquisition des terrains et propriétés privées, par voie d'achat amiable ou d'expropriation, que dans une mesure très restreinte, pour rectifier le tracé du côté de la ville, de manière à compléter en certains points, aux dépens des parcelles riveraines, la largeur uniforme du quai, et pour faire disparaître quelques wharfs anciens construits par des particuliers, en vue de leur substituer les wharfs publics du nouveau programme.

L'organisation générale, l'exploitation et l'administration

des municipalités, des particuliers ou des corporations ont été établis en vertu de franchises concédées par les *boards of supervisors* des comtés. Ce régime a été appliqué à San Francisco jusqu'au 24 avril 1863, date de la loi qui a organisé le *Board of State Harbor Commissioners* de San Francisco.

du port de San-Francisco comportent les institutions principales et les services suivants :

Le service du pilotage, entièrement organisé et réglementé par les lois de l'Etat, fonctionne sous son autorité exclusive. A sa tête est placé un *Board of Pilot Commissioners* comprenant trois commissaires nommés par le Gouverneur, avec le consentement du Sénat. Le *Board* choisit les pilotes, après examen, et leur délivre leurs *licenses* ou brevets. Il veille à l'application de toutes les lois et de tous les règlements législatifs qui concernent le service ; il prend au besoin, conformément aux statuts, les mesures de détail nécessaires à son fonctionnement (1).

Le service de la santé et des quarantaines est placé sous l'autorité du gouvernement de l'Etat et sous la direction du *State Board of Health*, dont les membres, au nombre de sept, sont nommés par le Gouverneur avec l'assentiment du Sénat. L'Etat organise et installe les lazarets et autres établissements pour le service des quarantaines ; le fonctionnement des services est régi par les lois et règlements émanés de la législature, complétés, dans la mesure prévue par la loi, par les règlements de détail émanés du *Board* (2).

Les *port-wardens*, remplissant le rôle d'officiers visiteurs pour la constatation authentique de l'état des navires et des cargaisons avariés, sont des fonctionnaires de l'Etat, nommés, comme les précédents, par le Gouverneur, avec le consentement du Sénat. Ils sont au nombre de quatre pour le port de San-Francisco et exercent leurs fonctions conformément aux statuts (3).

Pour diriger l'exécution de tous les travaux d'amélioration

(1) Code politique de *Californie* : 3^e Partie, Titre VI, Chapitre I, Art. 5 et 6.

(2) Code politique de *Californie* : 3^e Partie, Titre VII, Chapitre II, Art. 1 et 3.

(3) Code politique de *Californie* : 3^e Partie, Titre VI, Chapitre I, Art. 8.

et d'entretien du port, pour en assurer l'exploitation et la police, la législature de l'Etat a créé un service administratif spécial, à la tête duquel a été placé un comité directeur, désigné sous le nom de *State Board of Harbor Commissioners*, investi de pouvoirs très étendus, qu'il exerce au nom de l'Etat et sous l'autorité du gouvernement (1).

Le mode d'organisation et de fonctionnement du *Board* et des services placés sous sa direction a été complètement défini par les statuts. Le *Board* est composé de trois commissaires (*commissioners*) nommés pour quatre ans par le Gouverneur, avec l'approbation du Sénat (2).

Les *Harbor Commissioners* sont chargés de l'administration de toutes les propriétés de l'Etat se rattachant au port ; ils ont pouvoir à cet effet pour représenter l'Etat en justice, passer des contrats pour la location des terrains et ouvrages du port, et pour l'exécution des travaux.

Ils ont autorité sur les eaux du port de San-Francisco et sur tous les terrains et ouvrages du *waterfront* appartenant à l'Etat ou loués par l'Etat, notamment sur les voies publiques bordant le rivage, sur l'extrémité des rues qui y aboutissent, sur les quais, wharfs, docks et *slips*.

Ils sont autorisés à exécuter, en usant s'il y a lieu du droit d'expropriation, les travaux nécessaires pour établir, sur une largeur uniforme de 150 pieds (45^m,70), la rue marginale longeant le *waterfront*, laquelle, sur la moitié de sa largeur (côté de la ville), doit être utilisée pour la circulation, construite et entretenue aux frais et par les soins des riverains et de la cité, l'autre moitié (côté du rivage) étant bordée d'un mur de quai et aménagée comme terre-plein.

(1) Code politique de *Californie* : 3^e Partie, Titre VI, Chapitre I, Art. 9.

(2) A l'origine, les trois commissaires ont été nommés respectivement pour 2 ans, 3 ans et 4 ans, de telle sorte que le mandat de deux commissaires ne puisse expirer la même année.

pour le dépôt et la manutention des marchandises, par les soins et aux frais de l'Etat.

Ils doivent construire, suivant les besoins et aux emplacements les plus convenables, des wharfs partant du quai et satisfaisant aux conditions du plan général dont il a été parlé ci-dessus (1). Ils doivent creuser, à la profondeur nécessaire pour la navigation, des docks, darses ou *slips* compris entre les wharfs, exécuter les dragages d'entretien nécessaires, réparer et renouveler au besoin les ouvrages des quais, wharfs, *landings*, terre-pleins et voies de communication. Ils ont le droit de faire construire les dragues, chalands et autres engins nécessaires aux travaux de construction et d'entretien. Tous travaux comportant une dépense de plus de 3.000 dollars (15.600 fr.) doivent donner lieu à des contrats passés par voie d'adjudication annoncée à l'avance.

Pour la construction de wharfs nouveaux, à établir suivant le programme d'ensemble approuvé, ils sont autorisés à exproprier les anciens wharfs construits par des particuliers. Ils sont autorisés à entretenir et administrer ceux des anciens wharfs particuliers dont l'Etat s'est rendu locataire. Ils peuvent construire des hangars pour abriter les marchandises sur les wharfs et terre-pleins.

Les *Harbor Commissioners* sont autorisés à consacrer à l'usage public et à mettre à la disposition de la navigation et du commerce, pour le stationnement des navires, le chargement, le déchargement, le dépôt et la manutention des marchandises, sous les conditions fixées par les règlements, et notamment sous condition de ne pas gêner la circulation et de payer les taxes fixées pour *dockage*, *toll* et *wharfage* (2), les docks, darses ou *slips*, quais, wharfs, rues et

(1) Ces wharfs doivent être prolongés sur 182^m,90 au plus dans les eaux de la baie, et laisser entre eux des darses ou *slips* de 41^m,17 au moins de largeur.

(2) A San-Francisco, on désigne sous le nom de *dockage* la taxe payée

terre-pleins ; ils sont autorisés également à affermer une partie de ces installations pour l'usage spécial des compagnies de chemins de fer et de navigation.

Ils ont pouvoir de faire tous les règlements raisonnables et conformes à la législation de l'État (1) pour l'administration et la police de la propriété publique placée sous son autorité, notamment en ce qui concerne : les mouvements et le mouillage des navires, les précautions à prendre pour garantir la sécurité de la navigation (2), pour assurer le libre passage des bacs à vapeur ou *ferries* et autres navires à vapeur ; le placement et le déplacement des navires dans les *docks* et *slips* et le long des quais, la durée et les conditions de leur séjour à quai ; la classification des marchandises et la durée maximum de dépôt des marchandises de différentes classes sur les terre-pleins, le droit pour les *wharfingers* d'opérer l'enlèvement d'office des marchandises ou matériaux en cas de séjour prolongé et d'encombrement, d'en effectuer le dépôt en dehors du domaine public aux frais des propriétaires, et la vente, s'il y a lieu, etc.

Aucun dépôt de matériaux pouvant faire obstacle à la navigation ne peut être effectué dans aucune partie des eaux du port de San-Francisco sans une autorisation écrite du *Board*, cette autorisation devant spécifier exactement dans quel emplacement et sous quelles conditions le dépôt peut être fait (3).

par le navire pour droit de stationnement dans les *docks* ou *slips* ; sous le nom de *toll*, la taxe payée pour le chargement, le déchargement et la mise à quai de la marchandise ; sous le nom de *wharfage*, la taxe supplémentaire payée par la marchandise pour prolongation de séjour sur les terre-pleins. On désigne sous le nom de *rent* le loyer payé par les locataires des wharfs ou autres installations affermées.

(1) Ces règlements doivent être publiés préalablement pendant trente jours.

(2) Le Code politique de *Californie* contient des dispositions spéciales concernant les mesures de sécurité à prendre dans l'intérêt de la navigation ; 3^e Partie, Titre VI, Chapitre I. Article 2. L'article 4 du même chapitre se rapporte aux épaves.

(3) Toute contravention à cette prescription est un délit passible

Les *Harbor Commissioners* ont le droit d'affecter certaines parties du port et des quais au service du Gouvernement fédéral, au service de la police du port, au service des quarantaines sanitaires, aux différentes catégories de navigation (bateaux à vapeur, long cours, cabotage, navigation fluviale, pêche, *ferries*, etc.) ou aux différentes espèces de commerce (grains, charbons, bois, chevaux et bestiaux, marchandises générales, etc.). Ils peuvent réserver certains *slips* déterminés, pourvus d'aménagements spéciaux pour faciliter l'embarquement et le débarquement des voyageurs et colis, aux bacs à vapeur et *transfer boats* faisant la traversée de la baie et le service des compagnies de chemins de fer. Ils peuvent autoriser, sous les conditions financières et autres fixées par les règlements ou contrats, l'occupation de certaines parties des terre-pleins publics par des constructions temporaires nécessaires à la navigation et au commerce.

Ils peuvent réserver, sur le pourtour du *waterfront*, des terrains publics pour en faire l'objet de baux de location en vue de l'établissement de formes de radoub, *dry docks*, *marine railways*, etc., sans toutefois que les baux de location puissent dépasser une période de dix ans.

Sauf le cas de baux de location ou d'affermage concédant régulièrement l'usage de certaines parties du port, ils ont seuls qualité pour autoriser, {dans chaque cas particulier, l'embarquement, le débarquement, le dépôt et la manutention des marchandises dans les docks, sur les quais et wharfs, et pour percevoir à cette occasion des droits de *dockage*, *tolls*, *wharfage*, *cranage* (droit de grue), etc.

Les *Harbor Commissioners* fixent le tarif de ces diverses taxes sans pouvoir dépasser certains tarifs maxima spécifiés

d'une amende de 100 à 500 dollars (520 fr. à 2.500 fr.) ou d'un emprisonnement de 30 à 90 jours, sur les poursuites exercées devant le tribunal compétent.

par la loi. Il est stipulé en outre que le produit des loyers (*rents*) et des droits de *dockage*, *tolls*, *wharfage* et *cranage* établis et perçus par le *board* ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour assurer la construction et l'entretien des quais, wharfs et voies publiques, les travaux de dragages et autres dépenses accessoires nécessaires aux besoins du service du port. Les locataires ou fermiers des wharfs et autres établissements publics ne peuvent exiger du public, pour l'usage de ces installations, des droits supérieurs à ceux qui ont été fixés pour les établissements directement exploités par l'Etat.

Indépendamment des taxes relatives à l'usage normal des installations publiques, les *Harbor Commissioners* peuvent exiger, pour le dépôt des marchandises et matériaux sur les quais, des taxes additionnelles de séjour applicables après l'expiration d'un délai de vingt-quatre heures. Ils peuvent, en cas d'encombrement, exiger l'enlèvement de ces dépôts après l'expiration de ce délai, sous condition d'une pénalité de 25 dollars (130 fr.) par jour, sans préjudice du droit d'enlèvement d'office et de mise en dépôt dans un lieu convenable aux frais du propriétaire ou déposant. Les *Commissioners* ont même le droit, après expiration des délais réglementaires, de faire vendre la marchandise, et de retenir sur le prix de la vente le montant de toutes les taxes qui peuvent être dues, augmenté de 10 0/0, et, en outre, de 25 dollars (130 fr.) pour chaque jour de dépôt illicite, et de tous les frais occasionnés par la vente.

Il est interdit à tout navire, à moins de cas de force majeure, de quitter le *dock* ou *slip* qu'il occupe avant d'avoir acquitté le droit de *dockage* (1).

Le paiement des *tolls* et *wharfages* est garanti par la marchandise, qui peut être au besoin saisie et vendue pour assurer ce paiement.

(1) La violation de cette clause entraîne le doublement du droit, avec pénalité de dix dollars (52 fr.) en plus.

Toutes les sommes ainsi perçues par le *Board* doivent être versées au moins une fois chaque mois au Trésor de l'Etat, pour être portées au compte spécial de la caisse du port, désignée sous le nom de *State Harbor Improvement Fund*, réserve étant faite des sommes nécessaires pour le paiement des salaires, loyers, fournitures de bureau, frais d'éclairage, de chauffage, dépenses des dragages, du nettoyage des quais et wharfs et autres dépenses légales et nécessaires, et, de plus, d'une somme de 4.000 dollars (20.800 fr.) qui peut être employée en régie mensuellement pour les réparations urgentes à faire aux ouvrages du port. Le *Board* délivre, pour toutes les dépenses, des mandats de paiement, appuyés de pièces justificatives, qui sont payés par la caisse du Trésor, lorsqu'il ne s'agit pas des dépenses faites en régie, comme il est dit ci-dessus. La comptabilité du *Board* est adressée chaque mois avec les pièces justificatives au *State Comptroller*.

Le *Board* adresse tous les deux ans au Gouverneur un rapport général, dans lequel il est rendu compte de toutes les recettes et dépenses effectuées, des améliorations réalisées, et de l'état des propriétés publiques dont il a la charge.

Il est assisté, pour l'accomplissement de ses fonctions, par divers chefs de service dont la nomination lui appartient. Ces chefs de service sont le secrétaire du *Board*, l'*attorney*, l'ingénieur en chef et le *chief wharfinger*; ils ont eux-mêmes sous leurs ordres des fonctionnaires et agents inférieurs, dont les emplois sont créés par le *Board* suivant les besoins.

Les principaux fonctionnaires doivent prêter serment et fournir caution, conformément à la loi.

Le secrétaire du *Board*, auquel sont adjoints un *assistant secretary* et les employés nécessaires, est chargé des comptes rendus des séances et délibérations du *Board*, de la conservation des archives, de la correspondance, des détails administratifs et de la tenue de la comptabilité; il inscrit journallement les situations produites par les *wharfingers* et

les *collectors* ; il encaisse toutes les sommes perçues par les *collectors*, prépare les mandatements et les paiements à effectuer en régie ; il transmet une fois par mois, dans les conditions indiquées ci-dessus, les sommes encaissées au *State Treasurer* et les pièces de comptabilité au *State Comptroller*. Il tient un état de toutes les propriétés publiques placées sous l'autorité du *Board*, et enregistre tous les contrats.

L'*attorney* est le conseil juridique du *Board* et son agent judiciaire pour toutes les affaires contentieuses.

L'*ingénieur en chef* dresse les projets et fait exécuter les travaux ; il veille à l'entretien des ouvrages et des profondeurs du port ; il fait exécuter tous les sondages et les reconnaissances nécessaires, il dirige le service des dragages, et il tient registre de tous les travaux exécutés dans son service. Il a sous ses ordres des ingénieurs, dessinateurs, etc., en tel nombre qu'il est jugé nécessaire par le *Board*, lequel est autorisé également à nommer un surintendant des dragues, des capitaines et autres agents de ce service.

Le *chief wharfinger* est, au point de vue exécutif, avec l'aide de l'*assistant chief wharfinger*, le chef de la police du port. Il occupe un bureau situé sur le port. Il se conforme dans son service aux lois et règlements et il en assure l'exécution par les capitaines, patrons, négociants et autres personnes visées par ces lois et règlements. Il fixe les places à occuper par les navires, et fait déplacer ceux-ci, s'il y a lieu, suivant que les convenances générales, la sûreté publique et le bon ordre l'exigent. Il se conforme, autant que possible et sous ces réserves générales, pour le placement des navires, aux demandes qui lui sont adressées, dans l'ordre où elles sont produites après l'entrée des navires dans le port. Il surveille et dirige les *wharfingers* et *collectors* ; il reçoit chaque jour leur rapport sur les opérations du jour précédent et il les transmet au secrétaire du *Board* avec ses observations.

Les capitaines de navires, consignataires, pilotes et capitaines de remorqueurs sont tenus de se conformer aux règle-

ments du *Board* et aux ordres écrits et verbaux donnés par le *chief wharfinger* en exécution de ces règlements (1).

Le *chief wharfinger* veille à ce que les docks, *slips*, quais, wharfs, terre-pleins et voies publiques soient constamment libres de tout obstacle. Il rend compte au *Board* de toute contravention commise, et se conforme ensuite aux instructions du *Board* pour en assurer la répression.

Il prend charge de tout navire, bateau ou engin de navigation abandonné et en dérive dans le port ; il les fait amarrer et prend à leur sujet, aux frais des propriétaires ou répondants, les mesures nécessaires à la sécurité publique. Vingt jours après avis dûment publié, il les fait vendre aux enchères, s'ils ne sont pas réclamés, ou si les dépenses engagées n'ont pas été remboursées, et le surplus du produit de la vente, défaction faite des amendes, frais et dépens, est tenu pendant un an à la disposition des intéressés.

Les *wharfingers* sont chargés de la surveillance des wharfs et de toutes les opérations qui s'y accomplissent ; ils font exécuter les ordres du *Board* et du *chief wharfinger*.

En vertu des règlements du *Board*, ils tiennent un registre de tous les navires arrivant aux wharfs placés sous leur surveillance ; ils y inscrivent le nom du navire, la classe à laquelle il appartient, son tonnage, les opérations faites chaque jour, la date de son départ, le taux du droit de *dockage*, qui lui est applicable, la durée de son séjour, le montant des droits de *dockage* dont il est redevable, le nom du consignataire ; il enregistre également le montant des *tolls*, *wharfages* et *rents*, tels qu'ils sont perçus ou portés en compte chaque jour par le *collector*. Il dresse, au moment où chaque navire achève ses opérations, le bulletin des droits de *dockage*, qu'il envoie au secrétaire du *Board*. Après vérification et

(1) Le refus d'obéir aux ordres donnés légalement par le *chief wharfinger* rend les contrevenants passibles d'une amende de 300 dollars (1.560 fr.) au plus, et d'un emprisonnement qui ne peut dépasser cent jours, à prononcer par le tribunal compétent.

correction, s'il y a lieu, ce bulletin est adressé au *collector* pour en effectuer la perception.

Il reçoit chaque jour le rapport du *collector* sur le montant des taxes perçues et le transmet au *chief wharfinger*.

Les *collectors* sont chargés de la perception des taxes de *dockage* d'après les bulletins dressés par le *wharfinger* ; ils perçoivent également les loyers, *tolls*, *wharfages*, etc. Ils en dressent un état qu'ils remettent chaque jour au *wharfinger* et ils versent également chaque jour entre les mains du secrétaire du *Board* toutes les sommes qu'ils ont perçues.

Le *Board* dispose d'un bateau pompe pour le service des incendies.

Dans ce système d'organisation très complet, la liberté laissée à l'initiative privée est très restreinte, l'Etat agissant à la fois comme souverain et comme propriétaire sur presque toute l'étendue du port et des terrains et ouvrages du *waterfront*.

Les wharfs appartenant encore à des particuliers sont destinés à disparaître pour faire place à des établissements publics. Mais il est admis que des compagnies particulières et notamment des compagnies de chemins de fer et de navigation peuvent se rendre locataires de certains terrains et de certains ouvrages du *waterfront* (*docks*, *slips*, quais et wharfs), avec autorisation d'y édifier des constructions temporaires pour les besoins de leur service, et avec faculté pour elles de mettre ces installations à la disposition du public, moyennant perception de taxes, qui ne peuvent dépasser celles qui sont perçues par l'Etat. Les plus importantes installations exploitées de cette manière sont celles qui sont occupées par la compagnie du *Southern Pacific R. R.*, dont tout le trafic, voyageurs et marchandises, se fait à travers la baie au moyen de *ferries* et *transfer boats* à vapeur qui relient San-Francisco avec les gares terminales d'Oakland et d'Alameda.

Sur tous les autres quais et wharfs publics, le commerce effectue lui-même les opérations concernant le chargement, le déchargement et les manipulations des marchandises, en se conformant aux règlements. Il profite des hangars-abris, là où ils sont établis par les *Harbor Commissioners*.

Un certain nombre de compagnies particulières exploitent des établissements ou engins de radoub, *dry docks*, *marine railways*, etc., soit sur leurs propriétés contiguës au rivage, soit sur les terrains appartenant à l'Etat.

L'établissement des bacs ou *ferries* sur les rivières navigables de l'Etat de *Californie* comporte l'obtention d'une *franchise* ou *license*, qui doit être délivrée, d'après les statuts généraux (1), par le *board of supervisors* du comté, à la suite d'une demande et d'une instruction préalables ; ces *franchises* ou *licenses* sont subordonnées aux conditions d'ordre technique, administratif et financier fixées par l'autorité compétente. A San-Francisco, les institutions du comté et de la cité ont été fusionnées, et c'est aux autorités municipales qu'il appartient d'exercer les pouvoirs du comté, conformément aux règles générales posées par la législation.

B. — Sous l'autorité municipale.

PORT DE NEW-ORLEANS (*Louisiana*).

On sait que le code civil français, qui reconnaît le caractère de la domanialité publique au rivage de la mer et aux rivières navigables, est la base de la législation de la *Louisiane*, où il tient lieu de la *common law*, en vigueur dans les autres Etats.

Le Mississippi maritime (2) et son lit font donc partie du

(1) Code politique de *Californie* : 3^e Partie, Titre VI, Chapitre IV.

(2) Les marées, très faibles sur la côte nord du golfe du Mexique, ne se font pas sentir à la Nouvelle-Orléans, où les variations de niveau du fleuve résultent uniquement des variations de débit de la rivière proprement dite. On désigne donc ici sous le nom de Mississippi maritime la partie inférieure de son cours, accessible aux navires de mer jusqu'à la Nouvelle-Orléans située à 170 kilomètres environ de l'embouchure.

domaine public de l'Etat, sur lequel les propriétaires riverains ne possèdent aucun droit et ne peuvent s'avancer sans une autorisation de l'Etat. D'autre part, l'Etat ou les municipalités agissant en son lieu et place ont été conduits, à une époque déjà fort ancienne, à prendre possession des rives du Mississippi, sur une largeur plus ou moins grande, pour la construction de levées ou digues de protection contre les crues fréquentes et les violentes inondations du fleuve (1). Il en résulte que dans la *Louisiane*, et, notamment, dans la ville de New-Orleans, l'autorité de l'Etat est complète (sous réserve des pouvoirs habituels des Etats-Unis relatifs aux eaux navigables) sur la rivière et sur les digues ou levées qui constituent le *waterfront*.

L'Etat s'est réservé l'autorité directe sur le service du pilotage et sur les quarantaines sanitaires, qui sont régies par des lois sur lesquelles il est inutile d'insister ici.

Il s'est réservé également l'autorité directe et la police sur la rivière proprement dite, notamment en ce qui concerne le mouillage des navires à l'ancre devant la ville de New-Orleans, et la circulation des navires dans la rivière. Ses pouvoirs sont exercés par le *Board of Harbor Masters*, dont le service est placé sous sa dépendance immédiate.

Il a transmis à la cité, par un acte souverain toujours révocable, tous ses droits et pouvoirs concernant la propriété, la construction, l'amélioration, l'entretien, l'exploitation et la police du *waterfront* et des ouvrages qui s'y rattachent.

La ville est donc considérée comme ayant, en vertu d'une concession gratuite, mais précaire, consentie par l'Etat, toute autorité et tous droits de propriété sur la voie de circulation marginale (*levée*), qui borde le Mississippi dans toute l'éten-

(1) Cette prise de possession a pu devancer toute concession des terres riveraines ; elle a pu résulter, au contraire, en certains points de l'éviction des riverains, obtenue soit par expropriation, soit par acquisition amiable ou même par cession gratuite, les riverains ayant intérêt à faciliter l'exécution des travaux nécessaires à la défense de leurs propriétés.

due de son territoire, sur les quais, wharfs ou appontements qui sont compris entre cette voie et la rivière. Tous les ouvrages établis de main d'homme dans les eaux du fleuve ou en contact avec ces eaux, pour servir à la navigation et au commerce (1), ont été établis par la ville ou sous son autorité et sont placés sous sa dépendance absolue.

D'après la charte municipale, le Conseil de la cité (*Council*) a le pouvoir et le devoir de rendre des ordonnances ayant pour objet d'établir, d'entretenir et de maintenir dégagés de tout obstacle, pour l'usage du public, les wharfs et lieux de débarquement (*landings*), les rives du lac Pontchartrain, de la rivière et des canaux; d'assurer l'éclairage des quais et débarcadères, l'entretien des levées et digues, et de protéger la cité contre les inondations (2).

Il a aussi le pouvoir d'établir et de percevoir des droits de wharf et de *levée*, de construire des hangars sur les wharfs pour protéger la marchandise et d'exiger, pour leur usage, les rémunérations strictement nécessaires pour payer les frais de construction des wharfs et hangars. Il peut louer ou affermer, sous certaines conditions, les wharfs et débarcadères pour une durée de dix ans au plus, avec l'autorisation de percevoir sur les navires et marchandises les taxes justes et raisonnables dont le tarif aura été arrêté à l'avance par le *Council*.

Le *Council* est investi d'une manière générale de tous pouvoirs concernant l'organisation et le fonctionnement de la police et le service des incendies.

Au point de vue exécutif, le service des wharfs et levées est placé par la charte dans les attributions du *Commissioner of*

(1) En raison de la largeur relativement restreinte de la rivière, en égard à l'énorme débit qu'elle écoule en temps de crue, et de la violence du courant, les quais ou wharfs font peu de saillie sur la rive, ils sont disposés longitudinalement, de manière à permettre l'accostage des navires et leur stationnement parallèlement à la direction générale du courant.

(2) *New-Orleans City Charter*, Sect. 7.

Public Works, dont les fonctions sont définies et précisées par les ordonnances municipales.

Usant de la faculté qui lui est donnée par la charte, la ville exploite la totalité des wharfs par voie de location ou d'affermage. Diverses parties sont louées à des compagnies de chemins de fer, de navigation, de *ferries* ou même à des compagnies industrielles pour leur usage particulier, sous condition d'entretien, d'amélioration et de paiement d'une redevance locative, avec faculté d'y édifier des constructions temporaires pour l'abri des marchandises, et sous diverses clauses insérées dans les baux en vertu des ordonnances municipales.

Toutes les parties qui ne font pas l'objet de locations pour un usage particulier, sont affermées à un fermier général des wharfs, sur les bases d'un cahier des charges arrêté par ordonnance du Conseil. Conformément aux prescriptions de la charte municipale, le fermier doit fournir caution ; il est tenu de payer une redevance annuelle, dont le chiffre est calculé de manière à couvrir exactement les dépenses de la police du port, et les salaires des *wharfingers*, *contravention clerks*, *signal officers*, etc. (1). Il doit entretenir les quais et leurs abords en bon état, les éclairer à l'électricité, construire chaque année, suivant les besoins, de nouveaux wharfs, soit en addition aux wharfs existants, soit en remplacement des ouvrages anciens, sans être obligé toutefois d'affecter à ces constructions nouvelles une somme supérieure à un chiffre déterminé. Les différentes parties du *waterfront* sont réparties par ordonnances entre les divers genres de navigation. Les conditions de construction de ces ouvrages et de leur entretien sont déterminées avec précision par le cahier des charges. Comme compensation de ses charges, le fermier

(1) Le contrat qui expirait en 1891 fixait un cautionnement de 100.000 dollars (520.000 fr.) ; le chiffre de la redevance annuelle était de 40.000 dollars, dont 30.000 dollars pour les frais de la *harbor police* et 10.000 dollars pour les autres salaires.

perçoit les taxes de *wharfage* suivant les tarifs arrêtés par ordonnance municipale ; ces taxes sont applicables, avec des tarifs différents, aux navires ou bateaux qui font la navigation maritime et à ceux qui font la navigation fluviale ; elles ont pour base le tonnage. Les bateaux à vapeur employés au remorquage entre New-Orleans et la mer ne paient pas de taxes de ce genre, mais sont assujettis à l'obligation de payer un droit pour obtenir une *license*.

Le *Commissioner of Public Works*, chef de l'un des départements municipaux, contrôle les actes des locataires et du fermier, notamment au point de vue du mode et des conditions d'exécution de tous les travaux de construction, de réparation et d'entretien. Il est chargé de faire exécuter toutes les ordonnances de la cité concernant l'exploitation et la police du *waterfront*, la ville conservant, malgré l'affermage, tout pouvoir de réglementation et de police sur les conditions d'usage des quais, débarcadères, levées et ouvrages qui s'y rattachent, sur le placement et le séjour des navires à quai, la fixation des lieux de dépôt des marchandises, la durée de ces dépôts, les mesures pour éviter l'encombrement, pour assurer le dégagement des quais et terre-pleins, la circulation des voitures et attelages, les précautions contre les incendies, etc.

Les pouvoirs de police sont exercés, sous la haute direction du *Commissioner of Public Works*, et sous l'autorité immédiate du *superintendent of wharfingers* par les *wharfingers*.

Les *wharfingers* tiennent registre de tous les navires de mer et bateaux de rivière qui arrivent dans le port ; ils fixent la place qu'ils doivent occuper à quai, en raison de leur nature et des opérations qu'ils ont à effectuer ; ils prescrivent les dispositions à prendre pour le dépôt des marchandises sur les terre-pleins, dirigent toutes les opérations qui se font sur les wharfs et levées, et prononcent sur les contestations qui surviennent entre différentes parties à l'occasion de ces opérations. Ils en réfèrent, quand il y a lieu, au *superinten-*

dent of wharfingers, qui peut ordonner l'enlèvement immédiat des marchandises encombrantes, aussitôt après déchargement, si la place est nécessaire (la durée des dépôts ne devant d'ailleurs jamais dépasser 48 heures), et qui, en cas de refus d'obéir, peut faire effectuer l'enlèvement d'office et la mise en fourrière des marchandises, aux frais et risques des propriétaires et agents responsables.

Les ordonnances municipales qui réglementent l'exploitation et la police du port, fixent, en vertu des pouvoirs conférés par la loi, les pénalités applicables pour chaque contravention, et notamment pour la désobéissance aux ordres des *wharfingers*, donnés en conformité et pour l'exécution des règlements.

Les bacs ou *ferries* sont placés par les statuts de l'Etat sous l'autorité complète de la ville, qui en est propriétaire et qui les exploite par voie d'affermage, suivant les conditions fixées par un cahier des charges.

L'outillage du port, pour la manutention des marchandises, la visite et la réparation des navires, est entre les mains de l'industrie privée.

PORT DE SAINT-LOUIS (*Missouri*).

La ville de Saint-Louis est également située sur le Mississippi, mais elle n'est accessible qu'à la navigation fluviale.

Le port de Saint-Louis est formé, d'après la charte municipale, par la partie du fleuve comprise entre l'embouchure du Missouri et l'embouchure de la rivière Meramec ; il s'étend donc notablement en amont et en aval de la cité proprement dite.

Les pouvoirs conférés à l'assemblée municipale sur le port par la législature de l'Etat de *Missouri*, pouvoirs qu'elle exerce par ses ordonnances, sont ainsi définis par la charte : exécuter toutes améliorations nécessaires dans la rivière, rectifier, dévier et régulariser les courants ; construire, réparer et réglementer les wharfs et docks publics, réglementer

les *marine railways*, réglementer et autoriser, moyennant *license*, tous bacs et tous remorqueurs employés au remorquage des navires dans le port, à l'entrée et à la sortie du port, concéder moyennant redevance des privilèges de bacs en dedans des limites de la cité, et en établir les taxes de péage ; créer l'office de *port warden* et en définir les attributions ; réglementer le stationnement, le mouillage et l'amarrage des bateaux et des *wharf boats* (1) dans la cité ; établir et percevoir des droits de quai et de tonnage sur les bateaux, des droits de *levée*, des droits de wharfage sur les bois de chauffage et de construction et sur les autres articles apportés à Saint-Louis ; réserver et louer certaines parties des terre-pleins non pavés pour des usages spéciaux, tels que la construction de hangars, de magasins et d'élévateurs à grains, pour l'établissement de voies ferrées, pour la mise à terre des bois destinés aux scieries, pour l'établissement d'usines, de presses à coton, ou pour tout autre usage destiné à favoriser le commerce de la cité, aucune autorisation d'usage ou aucune location d'une partie des quais ne pouvant être concédée pour plus de cinquante ans.

L'assemblée municipale est d'ailleurs investie du droit d'expropriation en vue des travaux d'amélioration affectés à l'usage public, et ce droit est applicable à la construction des quais, wharfs et rues. Elle a le pouvoir de faire des ordonnances concernant les quarantaines sanitaires et de prendre toutes mesures nécessaires à la santé publique. Elle peut établir, comme sanction des ordonnances de la cité, des amendes (*fines* et *forfeitures*) (2) et pénalités, et, à défaut

(1) Pontons établis en avant du *wharf*, pour servir à l'accostage et aux opérations de chargement et déchargement des bateaux qui ne peuvent approcher du quai.

(2) D'après le § 14 de la section 26 de la charte, les amendes (*fines*) stipulées pour violation des ordonnances ne peuvent dépasser 500 dollars (2.600 fr.) et les retenues ou confiscations (*forfeitures*) 1000 dollars (5.200 fr.).

de paiement des amendes et autres frais prononcés contre une personne, cette personne peut être condamnée à une détention dans une *workhouse* jusqu'à paiement, sans toutefois que la durée de l'emprisonnement puisse dépasser six mois.

La charte municipale a institué elle-même les départements exécutifs de la cité, et notamment le *Board of Public Improvements*, composé d'un président et de cinq commissaires, nommés par le Maire pour quatre ans.

Chacun des commissaires, désignés sous le nom de *Street commissioner*, *Sewer commissioner*, *Water commissioner*, *Harbor and Wharf commissioner* et *Park commissioner*, est préposé plus spécialement, sous le contrôle supérieur du président, à la direction de l'une des branches principales des travaux municipaux : rues, égouts, eaux, port et wharfs, parcs.

Le *Harbor and Wharf commissioner* a dans ses attributions propres la construction et la réparation des digues, de la *levée* et du *wharf* bordant le fleuve ; il est spécialement chargé de l'exécution de toutes les ordonnances de la cité qui se rapportent à ces digues, *wharf* et *levée*, aux bateaux à vapeur et à tous autres bateaux et radeaux.

Il a juridiction sur tous terrains et toutes parties des rives du fleuve qui ont été acquises, reçues ou expropriées par la cité pour la construction de wharfs, et sur le fleuve lui-même jusqu'au milieu du chenal principal, dans toute la partie qui passe devant la cité et qui est placée sous l'autorité de celle-ci. Il est chargé de fixer les lieux de stationnement et d'accostage de tous bateaux ou radeaux arrivant dans la cité, de donner les instructions nécessaires pour le déchargement et l'enlèvement de leur cargaison, de surveiller le dépôt des marchandises et matériaux sur le bord de la rivière, de maintenir la rivière et ses quais libres d'épaves et de toutes autres obstructions, etc.

Il vérifie et arrête les créances produites contre la ville et concernant son département ; il dresse et envoie au *city col-*

lector, pour servir à la perception, les états de tous les droits de *wharfage*, de levée et autres, qui sont dus en exécution des ordonnances de la cité et doivent être portés au compte de son département.

Toute somme provenant de la taxe de port (*harbor tax*, des droits de quais (*wharfage dues*) et autres perceptions faites sur le port, ainsi que des retenues, amendes et pénalités imposées pour violation des ordonnances concernant le port et les wharfs, sont portées au compte de la caisse spéciale du port (*harbor fund*) (1).

La ville, usant des pouvoirs qu'elle tient de sa charte, complète, par des dragages exécutés par ses soins et à ses frais, les travaux d'amélioration entrepris par les Etats-Unis, notamment dans les eaux avoisinant le *wharf*; elle a réussi, soit par avancement sur la rivière, soit par acquisition amiable, à titre gratuit ou onéreux, ou par expropriation des terrains situés sur les rives, à constituer un beau et large quai continu (*wharf*), régnant sur presque toute la longueur de son *waterfront*. Ce quai, dont la largeur totale est de 70 à 80 mètres, comprend, du côté de la ville, une large voie de circulation publique, et, du côté du fleuve, un terre-plein incliné ou cale pour le débarquement et le dépôt des marchandises, dont la surface, entièrement pavée, se prolonge jusqu'à la berge, soutenue par un mur continu parallèle à la rivière.

La largeur de celle-ci est insuffisante et le courant y est souvent trop rapide pour qu'il soit possible de faire stationner les bateaux le long de môles disposés perpendiculairement à la rive. Tous les bateaux stationnent parallèlement au courant. L'usage du *wharf*, sur toute la longueur du *waterfront*, est réglementé par les ordonnances de la cité,

(1) Le *harbor fund* est insuffisant pour couvrir la totalité des dépenses relatives au service du port; une partie de ces dépenses est prélevée sur la caisse générale de la cité (*general fund*).

qui fixent notamment les parties affectées à certaines classes de navires, à certains genres de commerce et à certaines compagnies de navigation, et qui réglementent les conditions de placement et de séjour des bateaux à quai, de dépôt des marchandises, etc. La profondeur variable que l'on trouve au pied du quai, est fréquemment insuffisante pour permettre l'accostage direct des bateaux ; des *wharf boats* établis à distance du quai, dans des eaux suffisamment profondes et reliés au quai par des ponts ou passerelles, servent à l'accostage des bateaux, qui y font leurs opérations.

Ces *wharf boats*, établis par des particuliers ou corporations pour leur usage propre, donnent lieu à une réglementation spéciale.

Les ordonnances municipales ont fixé les taxes de *wharfage* applicables à tout navire qui effectue ses opérations en stationnant, soit contre le quai, soit contre les *wharf boats*. Des concessions de places à quai pour le stationnement de *wharf boats* sont faites, à titre de location temporaire, pour une durée limitée, en faveur de compagnies de navigation ou autres, moyennant caution et paiement de redevances ou loyers fixés d'après la longueur occupée.

3^e *Sous un régime mixte : autorité de l'Etat et de la Cité.*

PORT DE NEW-YORK (*New-York*).

L'organisation administrative du port de New-York est beaucoup plus complexe que celles que l'on vient d'exposer, en raison de l'autorité prépondérante que l'Etat n'a cessé d'exercer, sous la forme législative, sur tous les détails de cette organisation, malgré la délégation générale de ses pouvoirs officiellement attribués à la cité ou plutôt à certaines institutions rattachées au gouvernement municipal.

La loi traditionnelle de l'Etat de *New-York* attribue le caractère de domanialité publique aux eaux maritimes et à leur rivage, ainsi qu'aux eaux, au lit et au rivage de certaines grandes rivières navigables, telles que l'Hudson. On a même

vu qu'un arrêt de la plus haute juridiction de l'Etat de *New-York* (1) a déclaré qu'un propriétaire riverain de l'Hudson n'avait aucun titre au libre accès sur les eaux navigables, et que l'Etat pouvait, sans ouvrir aucun droit à indemnité, autoriser une compagnie de chemin de fer à construire ses voies sur le terrain submersible du rivage, entre la propriété riveraine et le fleuve, de manière à intercepter toute communication du riverain avec les eaux navigables. Cette doctrine, adoptée par la Cour d'appel comme étant l'expression de la *common law* de l'Etat, est en contradiction avec les principes les plus généralement admis aux Etats Unis ; elle a paru beaucoup trop rigoureuse, dans l'assimilation qu'elle établissait entre les droits de l'Etat sur le domaine public et les droits des particuliers sur leur domaine privé ; aussi la législature a-t-elle pris soin, pour protéger les intérêts privés contre les conséquences d'une semblable interprétation de la *common law*, de stipuler que, désormais, lorsqu'il y aurait lieu, dans l'intérêt du commerce, de concéder des terrains publics situés sous les eaux des rivières ou des lacs navigables, les commissaires du *Land Office* ne devraient jamais, sous peine de nullité, faire aucune concession de ce genre à d'autres personnes qu'aux propriétaires des terrains riverains adjacents (2).

Quoi qu'il en soit, le titre des propriétés privées bordant les eaux navigables et notamment les eaux du port de *New-York* (3), est *a priori* rigoureusement limité à la laisse des

(1) Cour d'appel de l'Etat de *New-York* : *Gould v. Hudson R. R. Co.*, 6 *N. Y.*, 522 (année 1852).

(2) Statuts révisés de l'Etat de *New-York* : Partie I, Chapitre IV, Titre V.

(3) Le port de *New-York* comprend toutes les eaux navigables adjacentes à la cité ou qui y sont comprises, notamment les eaux de la baie de *New-York* et des rivières du Nord et de l'Est, la rivière de *Harlem* et *Spytten Duyvil Creek*. La juridiction de l'Etat sur le port (et par suite celle de la cité) s'étend dans l'Hudson sur toute la largeur de la rivière, jusqu'à la ligne actuelle des basses mers, contournant, sur la rive

hautes mers ; le propriétaire ne peut s'avancer au-delà de cette laisse qu'en vertu d'une *franchise* octroyée par l'Etat. L'Etat ou la cité agissant en vertu des pouvoirs reçus de l'Etat, ont, à une époque déjà ancienne, concédé de nombreuses *franchises* de ce genre, qui ont reçu un caractère définitif et irrévocable, de telle sorte qu'il n'est plus possible de les retirer contre le gré des concessionnaires, à moins de se conformer aux règles établies pour l'expropriation. De nombreux wharfs ont été construits en vertu de ces *franchises*, surtout dans les parties anciennes du *waterfront* de New-York, les plus voisines de l'extrémité sud de l'île de Manhattan.

Le gouvernement de l'Etat et même le gouvernement colonial qui l'a précédé ont reconnu l'inconvénient d'accorder directement de semblables concessions, et l'on a d'abord jugé préférable, dans l'intérêt de la navigation et du commerce, de transférer à la cité une partie des pouvoirs et des droits de l'autorité souveraine sur le domaine public du *waterfront*. L'intérêt de la navigation et du commerce n'ayant pas paru suffisamment sauvegardé par l'intervention de la cité, qui avait fait elle-même de nombreuses concessions jugées regrettables, la législature a cru devoir stipuler que les droits de propriété attribués à la cité sur les eaux et les terres submersibles du *waterfront* ne lui étaient transférés que dans l'intérêt public du commerce et de la navigation et devraient être considérés désormais comme inaliénables entre ses mains.

Dès l'année 1686, le gouvernement colonial attribuait, en toute propriété et avec pleine juridiction, à la cité de New-York toutes les terres vacantes n'ayant fait l'objet d'aucune concession antérieure (*waste, vacant, unpatented and unappropriated*), comprises dans l'île de Manhattan jusqu'à la laisse des basses-mers.

du New Jersey, le rivage et les wharfs. La juridiction de l'Etat de New-Jersey s'étend toutefois sur cette rive aux navires échoués le long des wharfs ou qui y sont amarrés.

Diverses concessions successives du gouvernement colonial, au XVIII^e siècle, et de la législature de l'Etat de New-York, dans le siècle suivant, attribuèrent ensuite, à la cité, sous la même réserve des droits antérieurement concédés, une zone semblable du rivage sur une partie du *waterfront* de Brooklyn, puis les terrains sous les eaux autour de l'île de Manhattan, dans les rivières du Nord et de l'Est, jusqu'à une distance de 400 pieds (122^m,00) à partir de la laisse de basse mer, et les terrains sous les eaux dans la rivière de Harlem, depuis le rivage jusqu'à l'alignement fixé par la ville comme limite des constructions à faire en saillie sur ce rivage.

La charte récente de 1897, qui a incorporé dans la cité de New-York les territoires de Brooklyn, Bronx, Queen's County et Staten Island, a encore étendu le domaine et les pouvoirs de la cité sur le *waterfront* et le lit des eaux navigables qui l'entourent. Confirmant toutes les concessions antérieures, elle a autorisé les commissaires du *Land Office* (service des terres publiques de l'Etat) à lui transférer tout droit de propriété, tout titre et intérêt possédé par le peuple de l'Etat de New-York sur les terrains recouverts par les eaux, dans la zone comprise entre les deux alignements prolongés de chacune des rues aboutissant au rivage (1). Cette concession au profit de la ville de New-York, applicable aux rues

(1) Tous les terrains sous l'eau compris entre les alignements prolongés des rues construites et à construire qui aboutissent ou aboutiront au rivage, sont ainsi attribués à la cité, qui se trouve investie du monopole de la construction et de l'exploitation des wharfs, partout où des concessions particulières et définitives n'auront pas été antérieurement faites.

On remarquera en effet, par un simple coup d'œil sur un plan de New-York, que, d'après la disposition générale aujourd'hui adoptée pour le tracé des rues perpendiculaires au rivage, la distance d'axe en axe de deux rues consécutives est d'environ 80 à 85 mètres, correspondant à la largeur d'un *pier* (20 à 25 mètres) construit en prolongement de chaque rue, et d'un *dock* ou *slip* ménagé, entre deux piers adjacents, sur la largeur des îlots ou blocs compris entre les deux rues voisines.

déjà construites comme aux rues à construire ultérieurement, est autorisée, dans la mesure reconnue nécessaire par l'assemblée municipale ou par le département des Docks (sans pouvoir dépasser toutefois les *pierhead lines* établies par le Gouvernement fédéral), pour permettre la construction de wharfs, docks, piers, bulkheads, bassins et slips; réserve est faite seulement des droits privés régulièrement acquis par les riverains et les propriétaires de docks, de piers ou de tous autres ouvrages légalement construits.

La charte de 1897 spécifie d'ailleurs, comme on l'a dit plus haut, que tous droits de propriété ainsi concédés à la cité, dans l'intérêt public du commerce et de la navigation, sur les terrains et sur les constructions qui peuvent y être érigées, sont inaliénables, la ville conservant seulement le pouvoir de les louer ou affermer pour une durée limitée.

Toutes les parties du *waterfront*, sol et ouvrages, en avant de la laisse des hautes mers, qui n'ont pas été l'objet d'aliénations antérieures, sont donc désormais affectées pour toujours à l'usage public, sous l'autorité de la cité, investie du droit de propriété et de la plupart des pouvoirs d'administration et de police qui n'ont pas été réservés par le Gouvernement fédéral (1).

Les droits de propriété conférés à la cité, dans l'intérêt du commerce et de la navigation, sur le rivage et les terrains submersibles, le droit de construire et d'exploiter des quais, wharfs et docks sur les parties du domaine qui lui sont attribuées, le droit d'expropriation qui lui a été délégué et qui lui donne les moyens d'étendre progressivement son do-

(1) Les Etats-Unis sont intervenus pour la fixation des *harbor lines* (*bulkhead et pierhead lines*) déterminées aujourd'hui, sur presque toute l'étendue du *waterfront*, par des décisions du Secrétaire de la Guerre. Leur autorité s'est exercée également et s'exerce encore pour la conservation de la profondeur dans toutes les eaux du port situées à l'extérieur de ces alignements, pour la fixation et pour la réglementation des lieux de mouillage.

maine par l'acquisition successive des quais et wharfs particuliers et des terrains nécessaires à la construction d'une grande voie publique en bordure sur les eaux navigables, ont permis à la ville de New-York de prendre possession peu à peu d'une grande partie des anciens ouvrages du port, d'en édifier de nouveaux et de constituer un grand établissement maritime public, organisé et exploité suivant un programme général dont les dispositions ont été arrêtées par divers actes législatifs (1) ou en conformité avec ces actes.

Quoique le port de New-York soit ainsi constitué par la loi en établissement municipal, l'Etat n'a jamais cessé d'intervenir dans son organisation et dans son administration. Le service du pilotage (2), le service des quarantaines sanitaires (3), le service des *port wardens* (4) relèvent uniquement de l'Etat, et, jusqu'en 1897, la police de la navigation dans les eaux du port de New-York était faite par les *commissioners of pilots*, par le capitaine et les maîtres de port sous l'autorité exclusive de l'Etat. La charte municipale

(1) Chapitre 137 des lois de 1870 et chapitre 574 des lois de 1871 ; chapitre 102 des lois de 1893, etc.

(2) Il existe un double service de pilotage : 1^o Le service du pilotage extérieur et maritime (*Sandy Hook pilots*). Ce service est administré conformément à la loi par le *Board of Commissioners of Pilots*, composé de cinq commissaires nommés pour deux ans, dont trois sont élus par les membres de la Chambre de commerce de New-York, et deux par les présidents et vice-présidents des Compagnies d'assurances maritimes qui forment le *Board of Underwriters* de la cité ou y sont représentées. Les pilotes reçoivent leur brevet du *Board*. Les taxes de pilotage sont fixées par la loi ; — 2^o le service du pilotage spécial de la rivière de l'Est (*Hellgate pilots*). Les pilotes de Hellgate sont nommés par le Gouverneur sur les propositions du *Board of Wardens* de New-York, et ils exercent leurs fonctions conformément à la loi, sous la surveillance et en suivant les règlements du *Board of Wardens*.

(3) La loi prévoit, dans l'intérêt de la santé publique, des communications officielles entre le service sanitaire de la cité de New-York et le service sanitaire de l'Etat chargé de l'administration des quarantaines.

(4) Constituant le *Board of Wardens* de New-York, chargé de la visite des navires et cargaisons, de l'ouverture des panneaux, etc.

de 1897 a fait passer ce dernier service sous l'autorité municipale, en supprimant les fonctions du capitaine de port et des maîtres de port, pour transférer leurs attributions aux *dock masters*, fonctionnaires du département des Docks. Les pouvoirs de police, autrefois attribués aux *commissioners of pilots*, ont été en partie supprimés, par le fait de l'organisation très complète donnée par les États-Unis à la police des eaux de New-York, et en partie transférés au département municipal des Docks.

Mais l'autorité générale sur le port, officiellement attribuée à la cité, demeure subordonnée à la tutelle de la législature de l'État. Par la charte municipale et par les lois qui sont appelées à la modifier et à la compléter, la législature statue sur toutes les questions essentielles et sur la plupart des détails qui concernent l'organisation et l'administration du port. Anciennement, elle ne laissait aux assemblées municipales qu'un rôle restreint et effacé, comprenant certaines attributions budgétaires, avec le droit de surveillance et d'enquête qu'elles possèdent d'une manière générale sur le fonctionnement de tous les services municipaux. Depuis 1897, ce rôle a été étendu et leur permet, notamment, de statuer sur la construction des docks, wharfs et *piers*, et sur les acquisitions de terrains à faire pour cet objet. Cependant, on peut dire que, maintenant encore, les pouvoirs attribués à la cité sur le port sont surtout de l'ordre exécutif; ils ont pour objet d'assurer l'exécution des prescriptions législatives et comportent, dans ce but, un droit de réglementation assez étendu, quoique strictement délimité par les termes très précis et la rédaction très complète des dispositions statutaires. Ces pouvoirs sont conférés au département des *Docks and Ferries*, placé, par la charte de 1897 (1), sous la direction d'un

(1) D'après la loi municipale de 1897 (*The Greater New-York Charter*), qui a organisé le département des *Docks and Ferries* et défini les pouvoirs du *Board of Docks*, comme il est dit ci-dessus, le Maire, directe-

bureau désigné sous le nom de *Board of Docks*, lequel exerce son autorité, suivant la nature ou l'importance des affaires, soit seul, soit avec le concours du bureau des commissaires de la Caisse d'amortissement (*Board of Commissioners of the Sinking Fund*).

Le *Board of Docks*, comprend trois membres nommés

ment élu par le suffrage des électeurs ordinaires, dans toute la cité, tenait son mandat pour quatre ans.

Les Chambres municipales étaient au nombre de deux : le *Council* et le *Board of Aldermen*, dont les membres, élus, par groupes ou isolément, dans des districts composés différemment pour les deux Chambres, avaient un mandat de quatre ans pour la première et de deux ans pour la seconde. Le président du *Council* était élu, comme le Maire, par tous les électeurs de la cité ; le président du *Board of Aldermen* était élu par le *Board*.

L'acte de 1901, qui vient de réformer la charte de 1897, a introduit, à partir de 1902, des modifications importantes dans la forme du gouvernement municipal de New-York. Il a réduit à deux ans la durée du mandat du Maire, et n'a conservé qu'une seule Chambre municipale, désignée sous le nom de *Board of Aldermen*, dont les membres, au nombre de 73, sont élus séparément, pour deux ans, dans chaque *aldermanic district*, et dont le président est élu par tous les électeurs de la cité.

Le *Board of Docks* a été supprimé, et ses pouvoirs ont été transférés à un commissaire unique (*the Commissioner of Docks*), chef du département des *Docks and Ferries*, nommé par le Maire pour une période indéterminée et révocable par lui. Les marchés, contrats, locations et autres actes passés par le commissaire des Docks, de même que les règlements et ordonnances qu'il est autorisé à faire pour son service, doivent être approuvés préalablement par une résolution écrite du *Board of Estimate and Apportionment*, lequel est composé désormais du Maire, du *comptroller*, du président du *Board of Aldermen* et des présidents des cinq *boroughs* de Manhattan, Brooklyn, The Bronx, Queens et Richmond.

La composition du *Board of Commissioners of the Sinking Fund*, qui intervient comme précédemment dans l'administration des Docks, n'est pas modifiée, si ce n'est que le président du *Council* est remplacé par le président du *Board of Aldermen*.

La limite fixée pour les dépenses annuelles du département des Docks, auxquelles il est pourvu au moyen d'obligations émises par le *comptroller*, est portée de trois millions à cinq millions de dollars (26.000.000 francs). Les émissions doivent être autorisées par le *Board of Estimate and Apportionment*, sur la recommandation du *Board of Commissioners of the Sinking Fund*.

par le Maire pour six ans ; le renouvellement a lieu par tiers tous les deux ans.

Le *Board of Commissioners of the Sinking Fund*, est composé du Maire, du *comptroller* (chef du département des Finances), du *chamberlain* (trésorier municipal), du président du *Council* et du président du comité des finances du *Board of Aldermen*. Parmi ces commissaires, le Maire, le *comptroller* et le président du *Council* sont directement élus par tous les électeurs de la cité, le *chamberlain* est nommé par le Maire, et le président du comité des finances tient seul son mandat de l'une des Chambres municipales.

Le *Board of Docks*, ainsi que le *Board of Commissioners of the Sinking Fund*, tiennent tous leurs pouvoirs directement de la loi, et non des ordonnances municipales. Ces pouvoirs sont complètement et minutieusement définis par la charte municipale et les autres lois relatives au même objet.

D'après la charte, le *Board of Docks* a seul, sauf l'intervention des *commissioners of the Sinking Fund* prévue dans certains cas, la charge et le pouvoir d'administrer les propriétés municipales connues sous le nom de *wharf property*, comprenant les *wharves*, *piers*, *bulkheads*, les constructions qui y sont établies, les eaux qui les environnent, ainsi que tous les bassins, *slips*, *docks*, *waterfronts* et terrains recouverts par les eaux, et les constructions qui y sont établies, avec les dépendances, servitudes, droits d'usage, droits de riverain et autres se rattachant à ces propriétés, que la corporation possède ou sur lesquelles elle a des titres. Il a seul la charge de réparer, construire, reconstruire, entretenir, modifier, consolider et protéger toutes les parties de ce domaine, d'y effectuer tous travaux nécessaires de nettoyage, de dragages et d'approfondissement et d'en réglementer l'usage.

Il a, sauf les cas explicitement visés par la loi, le pouvoir exclusif de gouvernement et de réglementation sur tout ce qui se rattache aux propriétés de même nature que celles

désignées ci-dessus (*wharf property*), qui n'appartiennent pas à la cité. Mais il n'a pas le pouvoir de changer les alignements extérieurs de voirie maritime établis par la loi (*pierhead et bulkhead lines*). Il a la charge et le pouvoir, sous certaines conditions d'intervention des commissaires de la Caisse d'amortissement, d'administrer et d'affermir les bacs ou *ferries* avec tous les établissements (quais, *piers*, plans inclinés, etc.) qui s'y rattachent, dont la corporation municipale est propriétaire.

Les plans ou programmes généraux pour l'aménagement du *waterfront* et pour la construction des ouvrages publics ou privés qui en dépendent, préparés ou modifiés par le *Board of Docks*, doivent être approuvés par les commissaires de la Caisse d'amortissement. Ces plans, dressés en tenant compte des *harbor lines* fédérales, déterminent les dispositions générales, les dimensions, le mode de construction à adopter pour tous les ouvrages publics ou privés du *waterfront*, à construire ou reconstruire ultérieurement. Toutefois, le *Board of Docks* peut autoriser l'établissement à titre provisoire de constructions non conformes à ces prescriptions.

Le *Board* a le pouvoir d'entreprendre et de poursuivre tous les travaux nécessaires à la réalisation de ces plans : il prépare tous les marchés des travaux à exécuter par la cité. Il peut, au nom et pour le compte de la cité, avec l'approbation des *commissioners of the Sinking Fund*, acquérir, par voie amiable ou par voie d'expropriation, les droits de propriété, privilèges, servitudes, etc. appartenant à des particuliers sur les terrains et ouvrages du *waterfront*, qu'il juge nécessaires aux intérêts de la corporation.

En principe, les quais, *piers*, wharfs, docks, etc. appartenant à la corporation municipale ou aux particuliers participent du caractère des *public highways*, et doivent être affectés à l'usage public en se conformant aux prescriptions législatives et aux règlements établis par le *Board of Docks*.

Le droit des propriétaires et exploitants des docks et wharfs

particuliers est limité à la perception des taxes de *dockage* et *wharfage* conformément au tarif légalement établi. Le *Board of Docks* réglemente, conformément à la loi (1), la perception des taxes de *dockage*, *wharfage*, *cranage*, etc., qui peuvent être prélevées sur les navires et sur les marchandises. Il a le pouvoir d'affecter spécialement certains quais à l'usage de certains commerces ou de certaines catégories de navires, et d'en interdire l'usage à tous autres (2). Il est autorisé à louer ou affermer certaines parties des établissements du port (*wharf property*) pour dix ans au plus, sauf à stipuler le renouvellement de l'affermage, par périodes de dix ans, avec un loyer progressivement croissant, sans que la durée totale de la location puisse dépasser cinquante ans.

Le *Board of Docks* a le pouvoir de faire, conformément à la loi, tous les règlements nécessaires pour l'administration et la conservation des établissements placés sous son autorité (3).

La charte municipale interdit tout dépôt dans les eaux du port de New-York ; elle prescrit les dispositions à prendre pour assurer le rapide enlèvement des marchandises déposées sur les quais et *piers*, et investit le *Board of Docks* des pouvoirs nécessaires pour assurer l'exécution de ces prescriptions.

(1) Le tarif des taxes de *dockage* et *wharfage* qui peuvent être perçues sur les navires pour l'usage des quais, est fixé par la section 859 des lois municipales de 1897 et 1901 ; les taxes ont pour base le tonnage du navire et varient suivant les diverses classes de navires.

(2) En vertu de la section 844 de la charte de 1897-1901, dont les dispositions précisent celles d'une loi antérieure de 1875, la construction d'un hangar sur un pier, lorsqu'elle est faite ou autorisée par le *Board of Docks*, confère aux propriétaires ou locataires de ces hangars le droit d'usage exclusif du pier. Aucun navire ou bateau ne peut plus y être placé qu'avec leur autorisation.

(3) La violation de ces règlements rend les contrevenants passibles d'une amende de 500 dollars (2600 fr.) au plus, ou d'un emprisonnement de 30 jours au plus, ou des deux peines cumulées.

L'un des membres du *Board of Docks* remplit les fonctions de président, et un autre remplit les fonctions de trésorier. Le *Board* peut nommer un secrétaire et les autres fonctionnaires et agents nécessaires à l'accomplissement des services dont il est chargé, il fixe leurs salaires sans pouvoir toutefois dépasser un crédit déterminé.

Le service des projets et travaux est dirigé par un ingénieur en chef assisté d'un nombreux personnel d'ingénieurs, inspecteurs et employés divers. Le service de la police est réparti entre un certain nombre de *dock masters*, qui sont chargés, notamment, sous l'autorité du *Board*, et sous la surveillance du *superintendent of docks*, de diriger les mouvements des navires, d'assigner leur place à quai, de les déplacer lorsque leurs opérations sont terminées, d'assurer le dégagement des quais et terre-pleins pour faciliter la manutention et l'enlèvement des marchandises, de percevoir les taxes de *wharfage*, *dockage* et *cranage* pour l'usage des piers et quais appartenant à la corporation municipale, et d'assurer d'une manière générale la police du *waterfront*.

Le budget des dépenses municipales est préparé par le *Board of Estimate and Apportionment* (1), d'après les propositions de dépenses (*estimates*) faites par les chefs de département. Après que publication en a été faite, pour permettre aux contribuables de présenter leurs observations, il est soumis à l'assemblée municipale, les deux Chambres réunies. L'examen du budget par l'assemblée ne doit pas dépasser quinze jours. Elle peut réduire les articles portés au projet de budget, sauf ceux qui sont fixés par une loi, ou qui se rapportent au paiement des taxes de l'Etat et au service de la dette de la cité ; mais elle ne peut ni aug-

(1) Composé, d'après la charte de 1897, du Maire, du *comptroller*, du chef du contentieux de la corporation (*corporation counsel*), du président du *Council* et du président du département des taxes et *assessments*. Ce dernier membre du *Board*, et le *corporation counsel* sont nommés par le Maire.

menter les articles de dépenses, ni en créer de nouveaux.

Pour le paiement des dépenses du département des Docks, le *comptroller* est autorisé, par la charte, à émettre annuellement, sur l'invitation des *commissioners of the Sinking Fund*, des titres ou obligations du *corporate stock of the city of New-York* jusqu'à concurrence de 3 millions de dollars au plus (15.600.000 fr.) (1). Le produit de la vente de ces titres, encaissé par le trésorier de la cité, reste à la disposition du département des Docks pour le paiement des mandats émis par le *comptroller*, sur le vu des réquisitions du *Board of Docks* contresignées par les *commissioners of the Sinking Fund*.

Le trésorier de la cité encaisse, d'autre part, le produit de toutes les recettes provenant des établissements du port (taxes de *dockage* et *wharfage*, loyer des *piers*, redevances des *ferries*), lesquelles sont appliquées, conformément à la loi, soit au budget général, soit à la Caisse d'amortissement.

La construction de hangars, pour abriter les marchandises déposées et manutentionnées sur les terre-pleins des *piers* et des quais appartenant à la corporation municipale, rentre dans les attributions du département des Docks. Mais ces hangars constituent à peu près exclusivement l'outillage mis à la disposition du public par l'administration du port. Le département des Docks ne dispose, pour l'usage du public, que d'un petit nombre de grues ou autres engins de manutention. Presque tout l'outillage utilisé pour l'exploitation du port : voies ferrées, grues et treuils, élévateurs, magasins, etc., est fourni par l'industrie privée, qui possède encore et exploite, conformément aux lois et règlements, une partie importante des établissements du *waterfront* : quais, *piers* et docks sur l'Hudson et la rivière de l'Est, bassins de l'Atlantique et de l'Erié à Brooklyn, etc.

(1) Ce chiffre est augmenté des sommes restant disponibles sur l'émission des obligations spéciales (*dock bonds*) autorisées par le chapitre 246 des lois de 1896 pour travaux d'amélioration.

Le remorquage est libre, sous condition de se conformer aux lois et règlements.

Toutes les formes de radoub, à l'exception de celles qui dépendent des ateliers de construction de la marine fédérale (*Navy Yard*), les docks flottants, les *marine railways* et autres engins pour la visite et la réparation des navires appartiennent à des compagnies privées ou à des particuliers, qui les exploitent conformément au droit commun.

La cité de New-York a seule pouvoir, en vertu d'une délégation de l'Etat, pour octroyer les franchises de bacs ou *ferries* pour le transport des passagers, bestiaux, attelages, marchandises, etc. dans les eaux du port, de fixer les conditions à remplir et les tarifs à percevoir. Les nombreux et importants services qui circulent sur les eaux de New-York appartiennent, soit à la cité elle-même, qui les fait exploiter par voie d'affermage, soit à des compagnies particulières et notamment à des compagnies de chemins de fer, qui les exploitent en correspondance avec les trains de leur réseau. Les compagnies de chemins de fer exploitent en outre des services de *transfer boats*, pour le transport direct des wagons de marchandises entre les gares, stations et dépôts établis en divers points du *waterfront* des rivières du Nord et de l'Est et de la baie, soit sur le territoire de l'Etat de *New-Jersey*, soit sur le territoire de l'Etat de *New-York*.

2° Ports dont les ouvrages sont construits et exploités par l'industrie privée :

D. — Sous la juridiction directe de l'Etat.

PORT DE BOSTON (*Massachussetts*).

L'Etat de *Massachussetts* est l'un de ceux qui continuent d'appliquer aux voies navigables les règles primitives de la *common law* anglaise. Dans cet Etat, les eaux maritimes sont seules considérées comme eaux navigables publiques. La législation coloniale a même restreint d'une manière exceptionnelle et inusitée les pouvoirs et droits de l'Etat sur le ri-

vage de la mer, en attribuant aux riverains le droit de propriété sur la partie du rivage attenant à leurs terres, jusqu'à une distance de 100 *rods* (503^m,00) en avant de la laisse de haute mer, ou seulement jusqu'à la laisse des basses mers, lorsque cette laisse est distante de moins de 100 *rods* de la laisse des hautes mers. Ce droit de propriété, conféré aux riverains pour leur faciliter l'accès et l'usage des eaux navigables, est complet, mais la jouissance en est subordonnée aux conditions réglementaires prescrites par l'Etat dans l'intérêt de la navigation (ordonnance de 1641-1647).

L'ordonnance de 1641-1647 a permis à l'initiative privée de tirer parti du rivage pour les relations entre la navigation et la terre, et d'y établir les ouvrages nécessaires à l'accostage des navires et à leurs opérations commerciales. L'Etat n'a gardé sur les terrains ainsi concédés aux riverains, et sur les établissements qui peuvent y être créés, qu'un droit général de juridiction ou de réglementation. Mais, dans toutes les parties du rivage où la pente est très faible (*flats*) et où la laisse des basses mers est distante de plus de 100 *rods* de la laisse des hautes mers, le gouvernement de l'Etat conserve, comme représentant de la collectivité, le droit de propriété sur toute la zone submersible située en avant de la ligne de 100 *rods*, limite des propriétés privées. Ces terrains, sur tout le littoral du *Massachusetts*, comprennent des superficies considérables ; ils présentent notamment un très grand développement dans la baie de Boston et dans les anses et criques qui s'ouvrent sur cette baie. Le développement de la ville et du port de Boston leur a donné une très grande valeur et a déterminé le gouvernement à chercher les moyens d'en tirer le meilleur parti possible.

La conquête de ces terrains sur la mer, par l'exécution de travaux d'exhaussement ou d'endiguement qui les rendaient utilisables pour l'extension de la ville et pour la création d'établissements industriels ou commerciaux, se présenta tout d'abord comme une opération purement domaniale et

financière, entreprise par l'Etat dans l'intérêt du Trésor public. Tel fut le cas de l'importante opération relative à la mise en valeur des terrains de Back-Bay.

Mais on ne tarda pas à reconnaître que la question ne pouvait pas être envisagée à ce seul point de vue sans s'exposer à compromettre les intérêts de la navigation.

Le gouvernement se préoccupa dès lors, dans les conquêtes nouvelles à faire sur la mer, de satisfaire à une double condition :

1° Poursuivre progressivement et méthodiquement la mise en valeur des *flats* appartenant à l'Etat, suivant un plan général tracé de manière à favoriser le développement des établissements maritimes des ports et notamment du port de Boston.

2° Prévenir les effets fâcheux pour la conservation des profondeurs, qui, par suite des emprises faites sur les terrains submersibles, pouvaient résulter du rétrécissement des nappes d'eau naturelles et de la diminution du volume des eaux introduites par la marée.

La réalisation de ce programme complexe a été confiée à un service de l'Etat placé sous la direction d'un bureau définitivement constitué en 1879 sous le titre de *Board of Harbor and Land Commissioners* et composé de trois membres ou commissaires nommés par le Gouverneur, *with the advice and consent of the Council*.

Pour assurer la protection des ports et la conservation des profondeurs, les *Harbor and Land Commissioners* ont été investis, sous l'autorité de l'Etat, d'attributions techniques et d'un pouvoir réglementaire très étendu, qui se rapportent aux objets suivants : tracé des alignements (*harbor lines*) qui ne doivent pas être dépassés, soit par les constructions pleines et massives, soit par les constructions en charpente à claire-voie établies sur le rivage ou *waterfront* (1) ; déli-

(1) Aujourd'hui, les alignements définitivement adoptés (*bulkhead et pierhead lines*) ont été fixés par l'autorité fédérale.

vance des permissions de voirie ou *licenses* auxquelles sont désormais assujetties toutes les constructions à faire par les particuliers en saillie sur les eaux maritimes (1) ; détermination des conditions auxquelles sont subordonnées ces permissions ou *licenses*, et notamment du mode de construction à adopter et des compensations à faire, soit en travaux, soit en argent, pour restituer aux eaux de marée pénétrant dans l'étendue du port un volume équivalent à celui qui leur est enlevé par les constructions exécutées ou projetées (2).

Pour le reste de leur mission, les *Harbor and Land Commissioners* sont investis, sous l'autorité de l'Etat et conformément aux lois votées par la législature, d'attributions techniques et administratives concernant la gestion des terrains de l'Etat, la rédaction des projets d'amélioration et l'exécution des travaux nécessaires à leur mise en valeur.

Ces travaux ont donné lieu à des difficultés juridiques et administratives nombreuses résultant des dispositions de l'ordonnance de 1641, qui, en attribuant aux propriétaires riverains de la mer un droit de propriété sur la zone de 100 *rods*, leur reconnaissait au moins implicitement le droit d'accès permanent aux eaux navigables. Le relèvement ou l'endiguement des *flats*, en avant de cette zone de 100 *rods*, ne pouvait donc s'effectuer régulièrement que sous l'une des trois conditions suivantes : 1° s'entendre au préalable avec les riverains pour la suppression de leur accès direct à la mer ; 2° à défaut d'entente, exproprier ces droits d'accès ; 3° créer entre les terrains remblayés et la propriété riveraine un chenal navigable suffisant pour conserver à celle-ci l'accès direct dont elle jouissait naturellement. Suivant les circonstances, l'une ou l'autre de ces trois solutions a été adoptée.

(1) En vertu des pouvoirs de réglementation réservés par l'ordonnance de 1641.

(2) Une caisse spéciale, *compensation fund*, alimentée par ces ressources, a été créée pour servir, sous la direction des *Harbor and Land Commissioners* à l'exécution des travaux reconnus nécessaires dans ce but.

Les travaux entrepris par l'Etat pour la mise en valeur des *flats* aux abords du port de Boston ont été conduits de manière à concourir effectivement à l'extension des établissements maritimes. Ils comportent l'exécution d'importants dragages dans les chenaux et dans les parties du port dont l'approfondissement est réclamé par les intérêts de la navigation. Les produits de ces dragages sont employés pour l'endiguement et le remblaiement des *flats* au niveau nécessaire pour les rendre définitivement insubmersibles ; les remblais ainsi effectués sont limités, du côté de la mer, par des estacades ou des murs disposés de manière à servir à la fois d'ouvrages de soutienement et de quais d'accostage. Le contour des remblais, le tracé des fosses draguées et des murs ou estacades de soutienement sont déterminés de manière à répondre le mieux possible, par un agrandissement progressif du port, à tous les besoins nouveaux de la navigation et du commerce.

L'Etat ayant renoncé à exploiter lui-même ces nouveaux établissements maritimes préparés par ses soins, se récupère, et au delà, de toutes les dépenses faites, par l'aliénation à titre définitif des terrains conquis sur la mer et des ouvrages qui en dépendent, soit au profit des anciens propriétaires riverains, soit au profit des grandes compagnies de chemins de fer qui y ont développé leurs importantes installations terminales (*terminal facilities*), soit au profit de tous autres concessionnaires. Aussi, les travaux exécutés ont-ils été fréquemment l'objet d'entente préalable avec les futurs acquéreurs.

L'exposé qui précède était nécessaire pour faire comprendre le régime sous lequel se trouve actuellement placé le port de Boston. Les travaux et ouvrages qu'il comporte sont ainsi répartis :

Les travaux essentiels concernant l'entretien et l'amélioration des chenaux et passes navigables, l'entretien et l'approfondissement général du port, à l'extérieur des *harbor lines* déterminées par l'autorité fédérale, rentrent, suivant la règle ordinaire, dans les attributions des Etats-Unis.

Comme conséquence des travaux qu'il a entrepris pour la mise en valeur des terrains domaniaux submersibles et comme compensation des entreprises effectuées avec son autorisation par les particuliers en saillie sur la laisse des hautes mers, l'Etat de *Massachusetts* exécute des travaux complémentaires de dragages et d'approfondissement, qui ont pour résultat d'augmenter l'étendue des eaux navigables, de faciliter l'accès de tous les établissements maritimes, de restituer au port une capacité pour l'introduction des eaux de marée équivalente à celle qui lui est enlevée. Il a même été conduit, pour l'utilisation des terrains domaniaux conquis sur la mer, à construire des terre-pleins et des quais accostables entourant des darses ou bassins ; mais ces ouvrages, aussitôt construits, sont aliénés au profit des particuliers et des compagnies de chemins de fer ou de navigation, et prennent le caractère d'établissements privés, comme tous ceux qui ont été construits à une époque plus ancienne par les propriétaires du *waterfront*.

Tous les quais, *piers*, bassins, docks ou *slips* qui constituent les ouvrages du port de Boston affectés à l'usage de la navigation et du commerce maritime, sont donc aujourd'hui des propriétés privées et sont exploités à ce titre, en vertu de l'accord qui s'établit librement entre la navigation et les propriétaires ou exploitants. Ceux-ci mettent à la disposition des navires et du commerce, non seulement les moyens d'accostage et les terre-pleins de dépôt pour la marchandise, mais encore les engins et le personnel nécessaires aux opérations d'embarquement et de débarquement, les hangars et les magasins pour abriter et entreposer la marchandise, les voies ferrées et les moyens de transport nécessaires pour sa réexpédition.

Aussi n'applique-t-on qu'exceptionnellement à Boston des taxes de *dockage* ou de *wharfage* pour l'usage des docks et des quais. La plus grande partie des opérations commerciales qui se font aux wharfs des compagnies de chemins de fer, ou à

quelques autres wharfs exploités par des compagnies propriétaires de hangars, de magasins, d'élevateurs, etc. donnent lieu à la perception d'un prix global débattu et établi de concert entre les expéditeurs, les réceptionnaires, les compagnies de navigation et de chemins de fer, etc. Ce prix rémunère tout un ensemble de services ; les éléments en sont très complexes, et la part afférente à l'usage du dock et du quai ne ressort pas d'une manière apparente, à moins d'une prolongation de séjour du navire, inutile et injustifiée, au delà des délais fixés par les usages commerciaux du port. L'établissement et la perception, quand il y a lieu, des taxes applicables séparément aux différents services rendus à la navigation et au commerce, taxes fixées le plus souvent par l'usage (1), sont régis par les règles du droit commun, interprétées et appliquées au besoin par les tribunaux, et ne donnent lieu à aucune réglementation administrative.

Les engins de radoub sont nombreux ; ils sont possédés et exploités par des compagnies particulières, qui, le plus souvent, possèdent et exploitent concurremment des établissements métallurgiques ou des ateliers de réparation, et qui traitent fréquemment avec les usagers, de même que les propriétaires et exploitants des quais, pour l'ensemble des opérations à effectuer, sans application de tarifs spéciaux pour l'entrée et le stationnement dans les formes, l'accorage, etc.

Les bacs ou *ferries*, qui relient Boston à East Boston et qui représentent un des importants services de l'exploitation du port, appartiennent à la ville de Boston et sont exploités directement par elle. Il en est de même des quais ou wharfs

(1) Les usages du port, en ce qui concerne les délais de stationnement des navires, les taxes applicables au magasinage des diverses marchandises et aux services les plus ordinairement rendus au navire ou à la marchandise, sont généralement établis ou sanctionnés par les diverses associations commerciales dont la principale est la Chambre de Commerce de Boston.

affectés à l'usage des *ferries* pour l'embarquement et le débarquement des passagers et des attelages (1).

Le remorquage est libre et effectué par l'industrie privée.

L'Etat de Massachusetts s'est réservé l'autorité directe sur le service du pilotage des ports, qu'il a organisé et réglementé dans toutes ses dispositions essentielles, en utilisant le concours de la compétence spéciale de diverses associations étrangères à l'administration publique. A Boston, le service du pilotage est placé sous la direction de deux *commissioners of pilots*, nommés pour trois ans par le Gouverneur, avec approbation du *Council*, sur la désignation des *trustees* de la *Boston Marine Society*, association constituée par l'initiative privée, formée en majorité d'anciens capitaines de navires et incorporée, dès 1754, en vue de représenter, défendre et promouvoir les intérêts de la navigation.

Le service des quarantaines sanitaires est organisé par les lois de l'Etat ; mais il est placé à Boston, pour tout ce qui concerne les détails de fonctionnement du service, sous la direction du *Board of Health*, institution municipale.

Les *port wardens* n'ont pas à proprement parler d'attaches officielles, dans l'Etat de *Massachusetts*. Ils sont nommés par la *Boston Marine Society* dans des conditions telles que leur intervention, quoique non sanctionnée par une loi, présente même autorité morale et mêmes effets, en ce qui concerne les rapports des négociants avec les compagnies d'assurance, que dans les autres ports.

La police de l'Etat s'exerce sur le port à un double point de vue : pour la conservation du port, de ses profondeurs et de ses ouvrages, et pour la direction et la surveillance des manœuvres des navires.

La mission de veiller à la conservation matérielle du port

(1) D'une manière générale, dans l'Etat de *Massachusetts*, l'Etat délègue aux corporations de comté ou aux corporations municipales le droit d'accorder les *licenses* des *ferries*, et d'en établir les tarifs, en se conformant aux règles générales établies par la législation.

est confiée au *Board of Harbor and Land Commissioners*, dont on a fait connaître ci-dessus le rôle et les attributions générales. Chargé de maintenir la capacité navigable du port, le *Board* est investi, sous l'autorité de la législature, des pouvoirs nécessaires pour empêcher toute obstruction des eaux occasionnée par le dépôt de matières et matériaux divers, par l'échouage d'épaves ou par la construction d'ouvrages quelconques. Il fait respecter les *harbor lines*, autrefois déterminées par l'Etat et aujourd'hui fixées à titre définitif par les Etat-Unis. Il délivre, comme on a dit plus haut, les *licenses* ou permissions conditionnelles auxquelles sont soumis tous les ouvrages dont la construction en saillie sur les eaux maritimes peut être autorisée, il établit au besoin les taxes de compensation à imposer pour toute construction ayant pour effet de diminuer le volume des eaux de marée, et il assure l'emploi des fonds provenant de ces taxes de compensation. Il peut faire des règlements pour compléter dans une certaine mesure les prescriptions générales des lois de l'Etat.

La police concernant la circulation, les manœuvres et le stationnement des navires est placée sous l'autorité du *harbor master* et des agents sous ses ordres. Dans les ports du *Massachusetts*, sauf les exceptions établies par la loi, le *harbor master* est un fonctionnaire municipal nommé par les *selectmen* de la *town*, ou par le Maire et les *aldermen* de la cité : ses fonctions constituent l'une des branches de la police municipale. Mais, à Boston, l'Etat s'est réservé la haute main sur la police municipale, qui est placée sous la direction d'un *Board of Police*, institution d'Etat, comprenant trois membres appartenant aux deux partis politiques principaux et nommés par le Gouverneur avec l'approbation du *Council*. Le *harbor master*, nommé par le *Board of Police*, est donc un fonctionnaire d'Etat. Ses attributions, fixées par les statuts, comprennent les ordres à donner conformément aux règlements pour le mouillage des navires, pour faciliter toutes les manœuvres et pour obtenir le dégagement des différentes parties

du port. Il prend et prescrit les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des navires à l'ancre, en mouvement ou stationnant à quai, pour empêcher tout accident ou tout encombrement pouvant provenir du fait de la navigation. Il assure l'exécution de tous les règlements concernant le bon ordre et la sécurité publique.

En raison même du mode d'exploitation du port et du droit reconnu aux propriétaires et exploitants des wharfs, le *harbor master* n'intervient pas pour la désignation des places à quai qui doivent être occupées par les navires. Il n'intervient pour le déplacement des navires, dans le cas de séjour prolongé et abusif, que sur la demande des propriétaires ou exploitants des wharfs.

Les pénalités applicables pour la violation de toutes les dispositions législatives et réglementaires concernant les fonctions et attributions des *Harbor and Land Commissioners* et du *harbor master* sont fixées par les statuts législatifs.

E. — Sous la juridiction municipale.

Le plus grand nombre des ports maritimes américains, et tous ou presque tous les ports établis sur les lacs doivent être classés parmi ceux dont les ouvrages sont construits et exploités par l'industrie privée, et sur lesquels le gouvernement municipal exerce son autorité en vertu d'une délégation spéciale de la législature d'Etat.

On citera ici comme exemples le port de Baltimore qui est le plus important des ports maritimes placés sous ce régime, et le port de Chicago, qui est le plus important des ports existant sur les grands lacs du Nord.

PORT DE BALTIMORE (*Maryland*)

La législation de l'Etat de *Maryland* reconnaît, d'une manière générale, à tout propriétaire riverain des eaux navigables, le droit de construire des wharfs devant sa propriété, et de les prolonger dans le cours d'eau jusqu'à la distance né-

cessaire pour permettre aux navires d'y accoster et d'y faire leurs opérations, sous condition toutefois de n'apporter aucun trouble à la navigation et de se conformer à la réglementation faite dans ce but par l'autorité municipale compétente (1).

Ce droit appartient à tous les propriétaires riverains de la rivière Patapsco, qui forme le port de Baltimore. Jusqu'à une distance de 4 milles au delà des limites de la cité, le pouvoir de réglementation est attribué par la charte municipale et par les statuts de l'Etat au Maire et aux conseils de la cité de Baltimore. Leur autorité est complète, sans aucune réserve du droit d'intervention des Etats-Unis, dans la branche Nord-Ouest de la rivière Patapsco, comprise tout entière dans les limites de la cité, où elle forme une sorte de cul-de-sac ou de baie intérieure, qui reçoit les eaux de la petite rivière de John's Falls, et dont les différentes parties sont désignées, de l'amont à l'aval, par les noms de *Basin*, *Harbor* et *North-West Branch*.

Cependant, à la suite de l'extension abusive de certains *piers* et *wharfs* construits en vertu d'autorisations municipales trop largement octroyées, un acte de l'Assemblée Générale du *Maryland* invita le Gouverneur à solliciter la nomination par le Président des Etats-Unis d'un *board* d'ingénieurs fédéraux, qui serait chargé de déterminer les alignements qu'aucune construction nouvelle ne serait autorisée à dépasser (*port warden lines*). Cette commission fut instituée et soumit à l'Assemblée Générale le tracé des *pierhead* et *bulkhead lines* qui doivent servir de règles pour les autorisations à délivrer par le *City Council* de Baltimore.

La législature de l'Etat a conservé son autorité directe sur

(1) Acte de 1745, chap. IX. — Le droit, pour le propriétaire d'une parcelle bordant les eaux, d'étendre sa propriété et de prolonger des travaux d'amélioration jusqu'à la limite prescrite par les autorités de la cité est un *vested right*, dont le propriétaire riverain ne peut être légalement privé sans son consentement.

le pilotage (1) et sur les quarantaines, dans la mesure où celles-ci se rapportent aux intérêts généraux de l'Etat ; mais la ville est admise à créer un lazaret municipal, à instituer des règlements et à organiser un personnel spécial en vue des quarantaines établies pour la protection de ses intérêts sanitaires, sous la condition de se conformer aux lois de l'Etat.

Les ouvrages du port : docks, quais et wharfs, peuvent être divisés en trois catégories :

1° L'Etat possède certains quais, sur lesquels il se réserve de percevoir à son profit les taxes de *wharfage* que la ville est autorisée à établir et à percevoir elle-même pour son compte sur les autres quais et wharfs publics.

2° La cité, en vertu des droits qu'elle a reçus de l'Etat, a la propriété de certains docks, quais et wharfs créés sur des terrains dont elle est propriétaire ou qui ont été conquis par elle sur le port ; ces docks, quais et wharfs, ainsi que les wharfs établis en bordure ou à l'extrémité de certaines rues qui longent les eaux navigables ou y aboutissent, sont considérés comme docks, quais et wharfs publics, et sont administrés et exploités par la cité, à son bénéfice.

Les docks, quais et wharfs publics de l'Etat ou de la cité, établis dans la partie amont du port, ne sont accessibles qu'aux navires et bateaux d'un faible tonnage ; ils ne présentent plus aujourd'hui qu'un intérêt restreint et ne peuvent desservir la grande navigation.

3° Tous les docks, quais et wharfs accessibles à la grande navigation à voiles et à vapeur sont essentiellement des établissements privés, construits et exploités par des compagnies particulières pour leur propre compte. Les plus importants ont été créés et sont exploités par de grandes compagnies de

(1) Le pilotage dans la Chesapeake, qui forme limite entre les Etats de *Maryland* et de *Virginia*, peut être fait par les pilotes de l'un ou de l'autre Etat, en conformité des lois et règlements qui les régissent respectivement.

chemins de fer (*Northern Central R. R.* (1) et *Baltimore and Ohio R. R.*). Ils forment la troisième catégorie des ouvrages du port, et desservent aujourd'hui la plus grande partie du trafic.

Les statuts de l'Etat de *Maryland*, en attribuant l'autorité générale sur le port et ses ouvrages à la cité de Baltimore représentée par le Maire et le *City Council*, ont simplement esquissé les règles générales qui lui sont imposées pour la gestion des établissements publics du port et pour l'exercice de ses pouvoirs de réglementation et de police sur l'ensemble des établissements publics et privés. C'est aux ordonnances municipales qu'il appartient de compléter l'œuvre législative, d'organiser et de diriger tous les services qui concourent à l'entretien, à l'amélioration et à la police du port.

Le Maire et le *City Council* ont pleins pouvoirs pour assurer le curage, le nettoyage et l'approfondissement du port, l'entretien et l'amélioration des docks et quais publics, pour prendre et prescrire les mesures nécessaires à la conservation des profondeurs, pour prévenir et faire disparaître tous dépôts et obstructions dans les eaux navigables, les débarrasser des épaves et autres obstacles à la navigation, pour réglementer le stationnement et le mouillage des navires, assurer l'accès et le dégagement des docks, quais et warfs publics et privés, pour garantir la sécurité et la salubrité publique. Ils peuvent réglementer, en se conformant aux *harbor lines* (2) légalement approuvées, les conditions d'établissement, de construction et d'entretien des wharfs particuliers, en tout ce qui concerne les besoins de la navigation et la sûreté publique, prescrire des mesures de précaution contre les incendies, etc.

(1) Aujourd'hui rattaché au réseau de la grande compagnie *Pennsylvania R. R.*

(2) Le port de Baltimore proprement dit étant situé en dehors de la zone des eaux navigables des Etats-Unis, la fixation des *harbor lines* ou *port warden lines*, à l'intérieur du port, relève uniquement de l'autorité de l'Etat.

La loi a prévu les sanctions pénales qui peuvent être appliquées par la cité pour réprimer les contraventions aux ordonnances municipales.

Sur les quais publics, l'autorité municipale s'étend jusqu'aux mesures à prendre pour réglementer la durée de séjour des navires, assurer l'enlèvement des marchandises et le déchargement des terre-pleins. Il lui appartient d'établir et de percevoir des taxes de *wharfage* sur la navigation. Mais elle est tenue de respecter les droits des particuliers et des corporations privées sur les quais et docks qu'ils possèdent ou qu'ils exploitent ; elle n'a aucun droit de contrôle sur le mode d'utilisation de ces quais et docks et sur la perception des taxes qui y sont prélevées, lesquelles sont régies uniquement par les règles du droit commun.

Les ordonnances municipales ont effectivement pourvu à tous les détails de la réglementation qui rentrent dans les attributions de la cité ; elles ont organisé les services exécutifs chargés de l'administration et de la police. Ces services sont constitués en département municipal sous la direction du *Harbor Board*, lequel est présidé par le Maire et comprend en outre six *commissionners of the Port of Baltimore* nommés par le Maire avec approbation des deux branches du *City Council* réunies en assemblée plénière. Les fonctions des commissaires sont gratuites. Le *Board* est investi, sous l'autorité des ordonnances municipales, de tous pouvoirs de gestion sur les intérêts publics qui se rapportent au port ; il effectue les recettes et les dépenses, qui sont rattachées au budget général de la cité ; il a le pouvoir d'interprétation, de décision et de direction dans l'application des ordonnances et règlements. Il délivre les autorisations relatives à la construction des wharfs et autres ouvrages à établir dans les eaux navigables du port.

Les agents principaux du *Board* sont l'ingénieur chargé des projets et des travaux concernant l'entretien et l'amélioration du port et des ouvrages publics qui en dépendent, et

les *harbor masters*, au nombre de six, entre lesquels sont répartis les divers districts du port.

Les *harbor masters* sont spécialement chargés d'assurer l'exécution de tous les règlements concernant la police, ils surveillent et dirigent toutes les opérations qui se font sur les quais et dans les docks publics, et sont chargés d'y percevoir les droits de *wharfage* pour le compte de la cité. Ils donnent des ordres dans tous les cas prévus par les règlements et provoquent des poursuites contre tous contrevenants aux dits règlements.

Ils n'interviennent pour le placement et le déplacement des navires qui font leurs opérations aux wharfs particuliers, que sur la demande des propriétaires et exploitants de ces wharfs.

Tout l'outillage du port, comprenant : les services de remorquage, les appareils et engins de manutention pour la marchandise, les hangars et magasins, les formes de radoub et autres instruments pour la visite et la réparation des navires, est entre les mains de l'industrie privée. Les conditions d'exploitation en sont régies exclusivement par les règles du droit commun.

Une seule exception doit être faite à cette règle en ce qui concerne le service des *iceboats*, destinés à assurer la circulation des navires dans le port lorsqu'il est engagé par les glaces. Un véritable service public a été institué pour l'organisation et le fonctionnement de ces engins sous la direction d'une commission formée par le président du *Board of Trade* de Baltimore, le président du *Corn and Flour Exchange* et un délégué des compagnies d'assurances maritimes incorporées par l'État de *Maryland*. Cette commission a été incorporée sous le nom de *Harbor and River Relief Board of Baltimore* ; les fonds mis à sa disposition pour la création du matériel provenaient, par moitié, de l'État et de la cité ; les dépenses d'exploitation doivent être couvertes par la perception de taxes d'usage payées par la navigation en raison des services rendus.

PORT DE CHICAGO (*Illinois*).

Le port de Chicago comprend un avant port ou port extérieur, créé dans les eaux du lac Michigan à l'abri des digues ou *brise-lames* construits par le Gouvernement fédéral, et un port intérieur formé par les deux franchises de la rivière Chicago et par les bassins, docks ou canaux creusés de main d'homme qui s'ouvrent dans cette rivière.

La législation générale de l'Etat d'*Illinois* reconnaît à tous les riverains des eaux navigables le droit d'accès à ces eaux et, notamment, le droit d'établir des wharfs accessibles aux navires devant leur propriété. Le même droit appartient aux cités et communes à l'extrémité des rues et avenues qui aboutissent au rivage ; c'est ce droit qui constitue ce que l'on appelle les *wharfing privileges* de la cité de Chicago.

Le Gouvernement fédéral conserve sur les parties abritées du lac Michigan et sur le cours naturel de la rivière de Chicago, les pouvoirs généraux de juridiction qui lui appartiennent en principe sur toutes les eaux navigables des Etats-Unis, mais il n'exerce en fait son autorité que pour la protection des ouvrages construits par les Etats-Unis, pour la conservation des profondeurs du port extérieur abrité par les digues et pour la police des mouillages (*anchorage grounds*).

L'administration proprement dite du port, qui relève de l'autorité souveraine de l'Etat d'*Illinois*, a été placée tout entière dans les attributions du gouvernement de la cité.

Il n'existe dans les ports des lacs, ni service de pilotage, ni service de quarantaine.

L'acte général de l'Etat d'*Illinois* du 10 avril 1872, relatif à l'incorporation des cités et villages, comprend explicitement, parmi les attributions conférées au *City Council*, le pouvoir :

De construire et entretenir des canaux et darses pour les besoins du commerce ;

De construire et entretenir des débarcadères publics, wharfs et docks ;

De réglementer et contrôler l'usage des débarcadères, wharfs et docks publics et privés ;

De réglementer le mouillage, l'amarrage et l'accostage de tous navires et bateaux, le chargement et le déchargement de leurs cargaisons ;

D'autoriser moyennant *licenses*, de réglementer ou d'interdire les pontons d'accostage (*wharf boats*), les remorqueurs et autres bateaux dont il est fait usage dans les ports ou dans l'étendue de la juridiction de la cité ;

D'établir le tarif des taxes de *dockage* et de *wharfage* ; de percevoir ces taxes sur tous navires, bateaux et radeaux qui font usage des débarcadères, docks et wharfs publics, dans les limites de la corporation ;

De faire tous règlements relatifs à l'usage des ports, au remorquage des navires, à l'ouverture et au passage des ponts ;

De nommer des maîtres de port et de définir leurs attributions ;

De pourvoir au nettoyage et à la purification des eaux des cours d'eau et canaux ;

D'établir des bacs (*ferries*) et ponts à péage, de les autoriser moyennant *licenses* et de les réglementer, de fixer les péages, etc. ;

Enfin, d'une manière générale, de rendre toutes ordonnances et de faire tous règlements convenables ou nécessaires pour l'exercice des pouvoirs conférés aux cités et villages, et d'imposer, en cas de violation des dites ordonnances, les amendes et pénalités jugées convenables par le *City Council*, sans toutefois que les amendes puissent dépasser 200 dollars (1040 fr.) et sans que la durée d'emprisonnement puisse dépasser six mois pour chaque offense.

L'ancienne charte de la cité de Chicago, dont les dispositions n'ont pas été formellement abrogées, attribue d'ailleurs explicitement, au *City Council*, le pouvoir :

D'affirmer les *wharfing privileges* que la cité possède sur

la rivière, à l'extrémité de chacune des rues qui y aboutissent, en limitant la durée de location à trois ans, et réservant un droit de préférence aux propriétaires des parcelles voisines ;

D'empêcher l'encombrement des docks et wharfs par des voitures, chariots, matériaux ou dépôts de toute nature ;

De construire, de faire construire ou d'autoriser des ponts flottants, tournants ou basculants sur les eaux navigables et d'en assurer l'entretien, ces ponts devant avoir des travées mobiles d'une largeur suffisante pour les besoins de la navigation ;

D'assurer la conservation du port, d'empêcher la souillure des eaux, de prévenir et de punir, s'il y a lieu, tout usage du port et tout acte nuisibles à la santé publique, tout dépôt de matières ou matériaux susceptible de former obstacle à la navigation, d'effectuer au besoin l'enlèvement des épaves et de tout autre obstacle à la navigation ;

De réglementer, pour tous navires et bateaux, les conditions d'entrée et de sortie du port, de passage des ponts, d'accostage aux quais publics et de démarrage, la disposition à donner aux vergues, voiles, ancres et autres agrès pendant le stationnement ou les manœuvres qui s'effectuent dans le port, la mise à quai et les changements de place, etc. (ces dispositions s'appliquant non seulement au port intérieur formé par la rivière Chicago et ses branches, mais encore aux *piers* établis sur les rives du lac Michigan, jusqu'à une distance de un mille).

Comme conséquence des pouvoirs généraux qu'il tient de l'État, le conseil municipal de Chicago a rendu de nombreuses ordonnances concernant les conditions d'usage du port.

Il a organisé notamment les services exécutifs chargés de l'administration et de la police du port, sous l'autorité supérieure du *commissioner of Public Works* (1), chef du départe-

(1) Le chef du département des Travaux Publics est nommé pour deux ans par le Maire avec approbation par le *Common Council* ; il a sous

ment municipal des Travaux Publics. Ce haut fonctionnaire est assisté du *city engineer* pour la préparation des projets et l'exécution des travaux concernant les dragages de la rivière Chicago, la construction et l'entretien des wharfs publics, des ponts et de tous autres ouvrages concernant le port ; il a pour auxiliaires le *harbor master* et ses assistants, et tout un personnel inférieur de pontiers (*bridge tenders*), etc., pour la police de la navigation, la manœuvre des ponts, les mouvements des navires, la surveillance des ouvrages du port, etc.

En vertu des lois générales de l'Etat, tous les propriétaires riverains de la rivière Chicago ou du lac Michigan possèdent, comme on l'a dit, le droit de construire des wharfs sur la bordure de leur propriété, pour en faciliter l'accès aux navires et leur permettre d'effectuer toutes les opérations commerciales. La ville de Chicago ne possède d'autres wharfs publics que ceux qui ont été établis à l'extrémité de certaines rues aboutissant à la rivière et non prolongées par des ponts. En raison de la faible largeur de la rivière, qui ne permet pas de disposer les navires autrement que parallèlement à la direction du chenal, et de l'état d'encombrement des rues, ces wharfs sont peu utilisables, et toutes les installations qui présentent quelque importance pour le commerce sont, en réalité, des installations privées créées par les propriétaires riverains et librement exploitées par eux, sous la seule condition de se conformer aux règlements qui ont pour but d'assurer la liberté et la sécurité de la circulation sur la rivière, et la meilleure utilisation possible du port.

Les principaux ouvrages construits par la cité dans l'étendue du port sont les nombreux ponts à travée mobile qui

ses ordres un secrétaire, un *city engineer*, les *superintendents* des rues, des eaux, des égouts, des assessments spéciaux, des cartes et plans, etc., ainsi que le *harbor master*, lequel est lui-même nommé directement par le Maire, et commissionné, ainsi que tous ses assistants, comme officier de police municipale.

doivent alternativement donner passage à la circulation des rues et à celle de la rivière. La faible largeur de la rivière, ses sinuosités et la multiplicité de ces ouvrages donnent une importance tout exceptionnelle à la réglementation qui concerne la manœuvre des ponts, les signaux correspondant à ces manœuvres, la vitesse et les conditions de marche des bateaux, etc.

Tout l'outillage commercial du port de Chicago est entre les mains de l'industrie privée. Des dispositions réglementaires spéciales sont applicables aux remorqueurs, aux magasins et aux grands élévateurs à grains, qui jouent un rôle si important dans les opérations du commerce et de la navigation du grand port de l'Ouest.

F. — Sous la juridiction concurrente de l'Etat et de la Cité.

PORT DE PHILADELPHIE (*Pennsylvania*).

D'après la *common law* de *Pennsylvanie*, le titre des propriétaires riverains sur les grandes rivières navigables s'étend jusqu'à la laisse des basses mers ou des basses eaux, mais il ne comporte, sur la zone comprise entre la laisse des hautes eaux et celle des basses eaux (haute mer et basse mer sur les rivières à marée), qu'un droit de jouissance conditionnelle et limitée, subordonné aux exigences de la libre navigation, et par conséquent au pouvoir de réglementation exercé par l'autorité souveraine, qui peut édicter telle mesure qu'elle juge convenable pour la sauvegarde des droits du public. Les constructions faites par les riverains sur cette zone, sans comporter d'usurpation (*purpresture*), peuvent constituer une *nuisance*.

Au delà de la laisse des basses mers, le riverain n'a plus aucun titre, ni aucun droit ; toute construction faite par lui sans autorisation constitue une usurpation sur le domaine public susceptible d'être réprimée, indépendamment de toute gêne causée à la navigation.

Comme conséquence de cette jurisprudence et des statuts

qu'elle a inspirés, les riverains de la Delaware et du Schuylkill, qui forment le port de Philadelphie, ne peuvent faire aucune construction, au droit de leur propriété, entre les lasses de haute et basse mer, sans en avoir obtenu l'autorisation de l'Etat, autorisation délivrée sous forme de *license*, et subordonnée aux conditions d'ordre public imposées par l'autorité compétente dans l'intérêt général de la navigation. Une telle construction ne peut être prolongée au delà de la lasse de basse mer qu'en vertu d'une *franchise* comportant le droit d'occupation d'une partie du domaine public (1). Il est aujourd'hui de règle constante que, sauf disposition contraire expressément formulée par décision législative, une semblable *franchise* entraîne, *ipso facto*, pour les ouvrages qui en sont l'objet, l'affectation à l'usage public, au moins dans une certaine mesure. Cette condition d'affectation publique se traduit en pratique par la règle suivante : lorsqu'un quai particulier prolongé dans les eaux navigables n'est pas occupé par un navire appartenant ou adressé au propriétaire ou à l'exploitant du wharf, un navire quelconque peut demander à occuper la place libre, et cette place doit lui être donnée pour effectuer ses opérations, si, dans le délai de 24 heures, elle n'est pas occupée pour le compte du propriétaire ou de l'exploitant. Dans ce cas, le droit de ceux-ci se borne à la perception d'une taxe de *dockage* ou de *wharfage* pour rémunération du service rendu.

En raison de cette affectation publique, l'autorité chargée de la police du port a droit d'exercer, sur les quais particuliers

(1) Le droit de construire entre la lasse de haute mer et celle de basse mer appartient au riverain seul ; le droit de construire sur le sol de la voie navigable, en avant de la lasse de basse mer, ne peut être concédé par l'Etat à un tiers que sous condition de réserver le droit d'accès du riverain ; il en résulte que, dans la plupart des cas, le droit de construire des quais ou wharfs jusque dans les eaux profondes ne peut être pratiquement concédé qu'au riverain qui a déjà reçu *license* de construire entre les lasses de haute et de basse mer.

prolongés au-delà de la laisse des basses mers, une surveillance analogue à celle qu'elle exerce sur les quais et wharfs publics pour assurer l'enlèvement des marchandises et prévenir un encombrement qui, dans le cas visé plus haut, pourrait devenir nuisible aux intérêts généraux.

A Philadelphie, il n'existe d'ailleurs, à proprement parler, de quais publics que ceux qui ont été construits à l'extrémité des rues ou au droit des propriétés municipales, la cité bénéficiant pour le compte du public des droits reconnus aux riverains. Les wharfs municipaux sont sans grande importance, la largeur des rues ne donnant pas sur le *waterfront* un développement suffisant pour correspondre à la largeur d'un *pier* et des docks latéraux dans lesquels pourraient s'engager les navires.

Le Gouvernement fédéral, qui préside, ici comme partout, à la conservation et à l'amélioration de la voie navigable proprement dite, est intervenu à une époque relativement récente pour arrêter ou sanctionner définitivement les alignements de voirie maritime (*harbor lines*) précédemment établis sous l'autorité de l'Etat. Les grands travaux entrepris dans la Delaware, pour en rectifier et régulariser le cours, auront d'ailleurs pour conséquence une révision complète du tracé des *harbor lines*, révision qui permettra la réalisation d'un plan général d'amélioration du *waterfront* dont il sera parlé ci-après.

Pour exercer l'autorité de l'Etat sur les rivières Delaware et Schuylkill, en tout ce qui touche aux intérêts du port de Philadelphie, la législature de *Pennsylvanie* a créé et organisé une institution spéciale, le *Board of Wardens*, qui avait exclusivement, à l'origine, le caractère d'une institution d'Etat et qui, en réalité, n'a pas encore entièrement perdu son caractère primitif, malgré l'ordonnance de l'assemblée municipale de Philadelphie qui l'a classée en 1870 parmi les départements exécutifs de la cité sous le titre de *department of*

Port Wardens (1). Les conseils juridiques de la cité ont en effet reconnu formellement que le *Board of Wardens* dispose de certains pouvoirs, tels que ceux qui se rapportent au pilotage, au mouillage des navires dans les eaux du port et à l'autorisation de construire ou prolonger les wharfs dans les eaux navigables, que l'Etat n'a jamais, par aucun acte, délégués expressément à la cité, et que le *Board* exerce en vertu d'une délégation directe de la législature, sans ingérence possible de l'autorité municipale.

Le *Board of Wardens*, tel qu'il a été organisé par l'acte législatif de 1803, complété et amendé par divers actes subséquents de l'Assemblée de *Pennsylvanie*, était composé d'un *master warden* nommé par le Gouverneur de l'Etat et d'un certain nombre d'*assistant wardens* (2) nommés eux-mêmes à l'origine par le Gouverneur et choisis parmi les habitants des municipalités ou communes riveraines de la Delaware, qui ont été réunies plus tard pour former la cité de Philadelphie. Le *master warden* était investi de l'autorité exécutive pour l'application des décisions du *Board*. Le *Board*, institué comme gardien du port et des eaux navigables des rivières Delaware et Schuylkill, était chargé de l'autorité supérieure sur le service du pilotage dans la baie et la rivière Delaware, service organisé par les lois de l'Etat ; il était chargé en outre de réglementer et de diriger le mouillage des navires dans les eaux du port, le placement des navires à quai, l'ordre et les conditions de chargement et de déchargement aux

(1) Il ne faut pas confondre les *port wardens* de Philadelphie avec les fonctionnaires ou experts officiels qui, dans la plupart des ports américains, remplissent le rôle d'officiers visiteurs à bord des navires.

(2) D'après l'acte de 1803, les *assistant wardens* étaient au nombre de 6. L'acte de 1838 ne laissait à la nomination du Gouverneur que le *master warden* et un *assistant warden*. La Chambre de Commerce et le *Board of Trade* devaient élire respectivement chaque année deux *assistant wardens* ; l'acte de 1839 rétablit un sixième *assistant warden*, nommé par le Gouverneur parmi les habitants du district de Kensington.

wharfs ; de délivrer les *licenses* et *franchises* pour la construction des wharfs et autres ouvrages du *waterfront* ; d'empêcher ou de faire disparaître tout obstacle à la navigation, et, d'une manière générale, d'exercer conformément à la loi les pouvoirs de police et de réglementation sur le port de Philadelphie, avec faculté d'établir et de faire appliquer, dans les limites prévues par la loi, des pénalités pour violation de ses règlements. La loi prévoyait un droit d'appel contre ses décisions devant les *courts of common pleas* ou les *courts of quarter session* du comté de Philadelphie.

Un *harbor master* nommé par le Gouverneur de l'État et assisté d'un certain nombre de *deputies* remplissait les fonctions d'officier de police pour la surveillance du port et pour l'exécution de toutes les dispositions des lois, des ordonnances municipales et des règlements du *Board of Wardens* (*harbor master's rules*, légalement applicables au port de Philadelphie.

Les recettes effectuées par le service, provenant de l'octroi des licences, des pénalités appliquées, etc., étaient encaissées, ou du moins portées en comptabilité, par le service financier de l'État, qui avait d'autre part la charge de toutes les dépenses.

Cette organisation ancienne a subi des modifications et transformations successives introduites par divers statuts législatifs.

Le Gouverneur de l'État a conservé la nomination du *master warden* et du *harbor master*, mais les chambres municipales de Philadelphie (*Select Council* et *Common Council*) reçurent, par le *consolidation act* de 1854, le droit d'élire les *wardens* (1) au nombre de 16, huit d'entre eux étant soumis

(1) Déjà l'acte de 1850 avait fait intervenir les assemblées municipales de Philadelphie dans la désignation des *wardens*.

En vertu de cet acte, le *Board* comprenait 14 membres nommés annuellement, savoir :

Un *master warden* nommé par le Gouverneur,

à l'élection chaque année. Par les actes de 1864 et de 1869, les conseils de la cité de Chester et du *borough* de Bristol reçurent en outre le pouvoir d'élire chacun un *assistant warden* comme membres du *Board*, ce qui paraît enlever au *Board* le caractère exclusivement municipal que lui reconnaît la cité de Philadelphie.

Les attributions du *Board* ont subi certaines modifications résultant des pouvoirs nouveaux conférés à la cité.

Divers actes législatifs ont donné à la cité de Philadelphie le pouvoir de fixer les alignements des wharfs (*wharf lines*) sous condition toutefois d'approbation par le *Board of Wardens* (1), alors que ce pouvoir était antérieurement exercé soit par le *Board*, avec ou sans réserve du droit d'appel, soit par la législature après avis du *Board*. Ce pouvoir s'est trouvé restreint par l'intervention des Etats-Unis, qui ont revendiqué et exercé le droit de fixer définitivement les *harbor lines* dans l'intérêt général de la navigation, de telle sorte que les autorités de la cité furent invitées à réviser les *port warden lines* pour les mettre d'accord avec les alignements arrêtés par l'autorité fédérale.

L'acte de 1893 a autorisé la ville, pour assurer une

4 *port wardens* nommés par les *Select et Common Councils* de Philadelphie ;

1 *port warden* nommé par les *commissioners* du *borough* de Bridesburg ;

1 *port warden* nommé par les *commissioners* du district de Richmond ;

2 *port wardens* nommés par les *commissioners* du district de Kensington ;

2 *port wardens* nommés par les *commissioners* du district de Northern Liberties ;

2 *port wardens* nommés par les *commissioners* du district de Southwark,

1 *port warden* nommé par les *commissioners* du district de Moyamensing.

Le *consolidation act* de 1854 incorpora dans la cité de Philadelphie les territoires désignés ci-dessus qui formaient antérieurement le comté du même nom.

(1) En cas de désaccord avec le *Board*, la question doit être portée devant la *court of quarter session*.

meilleure utilisation du *waterfront* et une exploitation méthodique plus conforme aux intérêts commerciaux, à acquérir en *fee simple* (1) toute propriété et tout ouvrage pénétrant dans les eaux navigables qui bordent la cité, à détruire ou modifier ces propriétés et ouvrages pour changer l'emplacement et le caractère des constructions, d'après les alignements fixés par l'autorité fédérale et conformément aux plans généraux approuvés par le *Board of Wardens* sur la recommandation du *Board of Harbor Commissioners* (2). Il est spécifié toutefois que les parties intéressées doivent être préalablement entendues et que faculté doit leur être laissée de prendre elles-mêmes toutes les dispositions nécessaires pour rétablir leurs ouvrages en conformité avec les indications du programme général relatif à l'aménagement du *waterfront*.

Il a été donné suite à cet acte par les propriétaires riverains et par la municipalité. Celle-ci a engagé d'importantes dépenses (3) pour transformer les établissements maritimes et commerciaux du port suivant un plan d'ensemble, qui tient compte du déplacement des *harbor lines* résultant des travaux d'amélioration de la Delaware entrepris par les États-Unis avec le concours de l'État de *Pennsylvanie* et de la ville de Philadelphie.

Les pouvoirs d'administration et de police, qui appartiennent en principe à l'État et qui ont été pendant longtemps exercés par le *Board of Wardens* au nom de l'État, sont donc

(1) Droit de propriété pure et simple.

(2) Le *Board of Harbor Commissioners* est une commission créée par les *City Councils* de Philadelphie dans le but d'étudier et de présenter un plan pour la conservation et l'amélioration permanente du port de Philadelphie, et pour le développement de ses *landing accommodations*.

(3) Le plan général d'aménagement du *waterfront* comprend l'établissement, tout le long de la rive de la Delaware, d'une grande voie de communication longitudinale construite par la ville aux frais du budget municipal, reliant entre eux tous les wharfs, créés et exploités, pour la plupart, par l'initiative privée, suivant les conditions et aux emplacements fixés par l'autorité compétente.

peu à peu transmis plus ou moins complètement à la cité, et le *Board of Wardens* tend de plus en plus à devenir, au moins pour tout ce qui se rapporte à l'aménagement et à la police de voirie du *waterfront*, un organe de l'administration municipale agissant sous l'autorité des *City Councils*, à tel point que la comptabilité du *Board* se trouve aujourd'hui rattachée au système financier de la ville de Philadelphie.

Jusqu'à présent, la ville ne possède et ne met à la disposition du public que les wharfs établis à l'extrémité de ses rues aboutissant aux eaux navigables; les particuliers et les corporations privées restent maîtres des conditions d'exploitation de leurs ouvrages, sous les réserves exposées plus haut; ils fixent les tarifs de *dockage* et de *wharfage*, sans autres conditions que celles qui résultent du droit commun.

L'industrie privée dispose seule de tout l'outillage du port : remorqueurs, grues et autres engins de manutention, hangars, magasins, élévateurs à grains, instruments de radoub, etc.

Toutefois la ville a créé et exploite directement un service de bateaux brise-glace (*city ice boats*), destinés à maintenir la circulation des navires dans la rivière pendant les fortes gelées d'hiver, et à effectuer le remorquage à travers les glaces.

Le service des quarantaines sanitaires est partagé entre l'Etat et la ville dans les conditions fixées par les lois et ordonnances.

Il est intéressant de signaler que l'acte de 1893 indique une tendance marquée vers l'organisation d'un système d'aménagement et d'exploitation générale du port, sous la direction de l'autorité municipale, dans des conditions qui rappellent le mode d'organisation et d'exploitation du port de New-York.

APPENDICE I

ACTE DU 13 MARS 1896

*autorisant la construction d'un pont sur le Missouri
à ou près Chamberlain (South-Dakota).*

SECT. 1. — La *Dakota Pacific Bridge Co* corporation organisée à cet effet en vertu des lois générales de l'Etat de *South-Dakota* relatives aux corporations, ou toute corporation substituée à ses droits, pourra légalement construire, sous les conditions et réserves ci-après, un pont sur le Missouri, disposé à la fois comme pont de chemin de fer et pont route, en un point compatible avec les intérêts de la navigation, dans un rayon de 5 milles en amont ou en aval de la ville de Chamberlain; elle pourra établir sur ce pont des voies ferrées pour effectuer un meilleur raccordement des chemins de fer qui existent ou peuvent être construits ultérieurement; elle pourra établir sur ledit pont des chaussées pour le passage des attelages, animaux et piétons, et exploiter ce pont pour les usages ci-dessus mentionnés. Lorsque ce pont sera construit, tout tracé de chemin de fer aboutissant à la rivière dans la zone ci-dessus définie (5 milles en amont ou en aval de Chamberlain), sur l'une ou l'autre rive, sera admis à traverser ledit pont et ses approches, moyennant une compensation raisonnable, qui, dans le cas de désaccord entre les parties, sera fixée par le Secrétaire de la Guerre. Les propriétaires du pont peuvent aussi établir et percevoir des taxes ou péages raisonnables pour le passage sur le pont des chariots, voitures, animaux et piétons, étant entendu que le Secrétaire de la Guerre pourra, à toute époque, prescrire tels règlements et tels tarifs de droits ou péages pour passage et transports, qu'il jugera raisonnables et opportuns.

SECT. 2. — Tout pont construit en vertu des dispositions de cet acte peut, au choix de la corporation qui le construira, être construit avec travée mobile ou avec travées fixes, sans discontinuité, sous les conditions suivantes :

S'il est construit avec travées fixes, la hauteur libre sera de 50 pieds (15 m. 25), au moins, entre le niveau des plus hautes eaux et les parties les plus basses de la construction, les travées étant formées de poutres droites ; l'ouverture libre des travées sera de 300 pieds (91 m. 44) au moins au niveau des basses eaux, les piles seront parallèles à la direction du courant pendant les hautes eaux, et les travées principales seront au droit des principaux chenaux de la rivière ;

S'il est construit avec travée mobile, il aura, suivant ce qui sera prescrit par le Secrétaire de la Guerre, une ou plusieurs travées tournant sur pivot ; ces travées laisseront un passage libre de 200 pieds (60 m. 96) de largeur, au moins, de chaque côté de la pile portant le pivot, et les travées fixes voisines n'auront pas moins de 250 pieds (76 m. 20) d'ouverture mesurée au niveau des basses eaux, avec une hauteur libre de 10 pieds (3 m. 05), au moins, au-dessus des plus hautes eaux, mesurée sous les parties les plus basses de la construction ; les piles seront parallèles au courant pendant les hautes eaux ; les travées mobiles devront être ouvertes promptement, sur un signal raisonnable, sans plus de délai qu'il ne sera nécessaire, pour le passage des bateaux et radeaux.

La compagnie ou corporation devra entretenir à ses frais sur le pont, depuis le coucher jusqu'au lever du soleil, tels feux ou autres signaux que la commission des phares (*Lighthouse Board*) prescrira, et elle établira telles estacades ou autres constructions qui pourraient être nécessaires pour diriger sûrement les bateaux ou radeaux vers les travées fixes correspondant au chenal ou vers les passes des travées mobiles, ainsi qu'il sera indiqué et prescrit par le Secrétaire de la Guerre.

La corporation qui construira le pont pourra, sous réserve de l'approbation du Secrétaire de la Guerre, s'avancer sur le bord de la rivière, soit en amont, soit en aval du point d'établissement du pont, et diriger le courant de la rivière suivant un chenal permanent en exécutant les travaux nécessaires pour ob-

tenir ce résultat, mais sans gêner ou obstruer la navigation : elle demeurera responsable de tous dommages causés à la propriété privée et tous plans concernant les ouvrages et les constructions à faire sur les bords de la rivière devront être préalablement soumis à l'approbation du Secrétaire de la Guerre.

Le pont devra traverser à angle droit le courant de la rivière pendant les hautes eaux.

SECT. 3. — Aucun pont ne pourra être construit ou maintenu en vertu du présent acte dans des conditions telles que, à une époque quelconque, il fasse obstacle réel ou matériel à la libre navigation de la rivière ; la compagnie devra soumettre à l'approbation du Secrétaire de la Guerre des dessins indiquant le plan et l'emplacement du pont, et les travaux ne pourront être commencés avant que le Secrétaire de la Guerre se soit assuré que les dispositions sont telles qu'elles ne puissent affecter matériellement la navigation, et avant qu'il n'ait approuvé ces dispositions ; tout changement dans le projet ou toute modification du pont, après sa construction, seront subordonnés à une semblable approbation.

Si le Secrétaire de la Guerre estime à un moment quelconque que le pont vient à causer un obstacle matériel à la libre navigation de la rivière, il est autorisé par les présentes à prescrire tel changement qui serait nécessaire pour remédier efficacement à cette situation, et toutes modifications seront faites, tout obstacle devra être enlevé aux frais des propriétaires du pont ou des personnes qui auront la charge de l'exploitation (*operating and controlling*). Dans le cas de contestation litigieuse provoquée par un obstacle réel ou prétendu à la libre navigation du Missouri, à la traversée du pont ou aux abords, qui serait occasionné par ledit pont, la cause sera introduite et instruite devant la cour de circuit des Etats-Unis de l'un des districts judiciaires du *South Dakota*, dans lesquels se trouverait compris le pont ou une partie quelconque des obstacles signalés.

SECT. 4. — Tout pont construit en vertu du présent acte et conformément aux conditions qui y sont prescrites sera tenu pour construction légale (*legal structure*) et sera reconnu comme route postale, sur laquelle il ne pourra être perçu, pour le transport des postes, des troupes et des munitions de guerre des Etats-

Unis, un droit plus élevé que la taxe par mille payée pour le transport sur les chemins de fer et routes publiques qui aboutissent au dit pont. Les Etats-Unis auront le droit de construire, sans avoir aucune indemnité à leur charge pour cette cause, des lignes télégraphiques ou téléphoniques passant sur ce pont.

SECT. 5. — Le Congrès pourra, à toute époque, modifier, amender ou abroger le présent acte.

SECT. 6. — Cet acte sera nul et non avenu, si la construction du pont autorisée par les présentes n'est pas commencée dans le délai d'un an et terminée dans le délai de trois ans à partir de sa date.

Approuvé, le 13 mars 1896.

APPENDICE II

ACTE DU 13 MARS 1899

Dispositions réglementaires concernant la police des eaux navigables.

SECT. 9. — Il ne sera pas permis de construire ou de commencer à construire aucun pont ou barrage, aucune digue ou chaussée dans les ports, rades ou havres, sur les canaux, rivières, ou autres eaux navigables des Etats-Unis, avant que le consentement du Congrès à la construction de ces ouvrages ait été obtenu, ni avant que les plans en aient été soumis au Chef des Ingénieurs et au Secrétaire de la Guerre, et aient reçu leur approbation ; — étant entendu que ces ouvrages peuvent être construits sous l'autorité de la législature de l'Etat en travers des rivières et autres cours d'eau dont les parties navigables sont entièrement comprises dans les limites d'un même Etat, pourvu que l'emplacement et les plans en aient été soumis au Chef des Ingénieurs et au Secrétaire de la Guerre et aient reçu leur approbation avant que la construction en soit commencée ; — étant entendu en outre que, lorsque les plans d'un pont ou de toute autre construction auront été approuvés par le Chef des Ingénieurs et par le Secrétaire de la Guerre, il ne sera pas permis de s'écarter des dispositions de ces plans, soit avant, soit après l'achèvement de l'ouvrage, à moins que les modifications des dits plans aient été préalablement soumises au Chef des Ingénieurs et au Secrétaire de la Guerre et aient reçu leur approbation.

SECT. 10. — La création d'un obstacle non expressément autorisé par le Congrès, ayant pour effet de réduire la capacité navigable de toute partie des eaux des Etats-Unis, est prohibée par les présentes, et il ne sera pas permis de construire ou de commencer à construire aucun ouvrage tel que wharf, môle

(*pier*), duc d'Albe (*dolphin*), estacade (*boom*), déversoir (*weir*), brise-lames, mur de soutènement (*bulkhead*), jetée, etc., dans les ports, rades ou havres, sur les canaux, rivières et autres eaux navigables, en dehors des *harbor lines*, là où elles ont été fixées, ni dans les parties de ces eaux où il n'a pas été établi de *harbor lines*, si ce n'est conformément aux plans approuvés par le Secrétaire de la Guerre sur la recommandation du Chef des Ingénieurs. Il ne sera pas permis de creuser ou de combler, d'altérer ou de modifier en aucune manière, dans leur tracé, leur emplacement, leur disposition ou leur capacité, les ports, rades, havres, canaux, lacs et ports de refuge, les enceintes abritées par des digues ou brise-lames, ou les chenaux des eaux navigables quelconques des Etats-Unis, à moins que l'ouvrage n'ait été, préalablement à tout commencement d'exécution, autorisé par le Secrétaire de la Guerre sur la recommandation du Chef des Ingénieurs.

SECT. 11. — Là où le Secrétaire de la Guerre a reconnu que l'établissement de *harbor lines* est indispensable à la conservation et à la protection des ports, il est autorisé par les présentes à faire établir de semblables alignements, en dehors desquels aucun ouvrage, tel que môle, wharf, mur de soutènement, etc. ne devra être prolongé et aucun dépôt ne devra être effectué, si ce n'est conformément aux règlements qui seront prescrits par lui quand il y aura lieu ; — étant entendu que, lorsque le Secrétaire de la Guerre accordera la permission de prolonger des ouvrages, tels que môles, wharfs, quais, etc., ou de faire des dépôts dans un port ou une rivière à marée des Etats-Unis au delà des *harbor lines* établies sous l'autorité des Etats-Unis, il fera déterminer le volume des eaux de marée déplacées par ces ouvrages ou dépôts, et il exigera des permissionnaires, s'il le juge nécessaire, qu'une compensation soit faite pour ce déplacement, soit au moyen d'excavations pratiquées en quelque partie du port ou des chenaux accessibles à la marée qui en dépendent, entre les niveaux des hautes et basses mers, de manière à former un réservoir d'une capacité égale au volume déplacé par les dits ouvrages ou dépôts, soit de toute autre manière qui lui paraîtra satisfaisante.

SECT. 12. — Toute personne ou toute corporation qui violera

l'une des dispositions des sections 9, 10 et 11 de cet acte, ou l'un des règlements faits par le Secrétaire de la Guerre, en exécution des dispositions de la section 11, sera punie d'une amende n'excédant pas 2.500 dollars (13.000 fr.) ni moindre que 500 dollars (2.600 fr.), ou, dans le cas d'une personne naturelle, d'un emprisonnement ne dépassant pas un an, ou des deux peines cumulées, à la discrétion de la cour. En outre, l'enlèvement des ouvrages ou parties d'ouvrages érigés en violation des dispositions des dites sections peut être obtenu (*enforced*) par l'injonction de toute cour de circuit exerçant juridiction dans le district où ces ouvrages seraient établis, et les poursuites à cette fin peuvent être exercées sous la direction de l'Attorney Général des Etats-Unis.

SECT. 13. — Il ne sera pas permis de jeter, décharger ou déposer, d'ordonner, de tolérer ou de faire en sorte qu'il soit jeté, déchargé ou déposé d'aucun navire, bateau ou autre engin flottant quelconque, du rivage, d'un wharf, d'un établissement industriel ou d'une usine quelconque, des détritns de quelque espèce ou de quelque nature que ce soit, autres que ceux qui s'écoulent à l'état liquide des rues et égouts, dans l'une des eaux navigables des Etats-Unis, ou dans l'un des tributaires de ces eaux navigables, d'où ils puissent flotter et être entraînés dans les dites eaux navigables ; il ne sera pas permis de déposer, ni d'ordonner, de tolérer ou de faire en sorte qu'il soit déposé des matériaux d'aucune espèce dans un endroit situé sur les rives des eaux navigables ou de l'un des tributaires de ces eaux navigables, d'où ils puissent être entraînés dans ces eaux navigables, soit par les marées ordinaires ou les hautes marées, soit par les tempêtes ou les inondations ou autrement, de telle sorte qu'il puisse en résulter une gêne ou une obstruction pour la navigation ; — étant entendu que rien des présentes dispositions ne pourra être étendu, appliqué, ni faire empêchement aux opérations qui se rapportent à l'amélioration des eaux navigables, ou à la construction des ouvrages publics considérés comme nécessaires et convenables par les officiers des Etats-Unis chargés de la surveillance de ces améliorations ou de ces ouvrages publics ; — étant entendu, en outre, que le Secrétaire de la Guerre, lorsque, de l'avis du Chef des Ingénieurs, le mouillage et la circulation

des navires n'en seront pas gênés, pourra permettre le dépôt des matériaux mentionnés ci-dessus dans les eaux navigables, à l'intérieur des limites définies et sous les conditions prescrites par lui, pourvu toutefois qu'une demande lui soit adressée préalablement à tout dépôt et que les conditions auxquelles son autorisation aura été subordonnée soient strictement remplies, toute violation de ces conditions étant interdite.

SECT. 14. — Il ne sera permis à aucune personne de prendre possession, ou d'employer à son usage, pour quelque motif que ce soit, ou de recouvrir de constructions, d'altérer, dégrader, détruire, déplacer, détériorer, obstruer par l'amarrage des navires ou autrement, ou de troubler d'une manière quelconque dans son utilisation tout ouvrage construit par les Etats-Unis, tel que mur de défense contre la mer (*seawall*), mur de quai ou de soutènement (*bulkhead*), jetée, digue, levée, wharf, môle (*pier*), etc., ni toute partie du matériel flottant ou autre dont il est fait usage, soit pour servir à l'exécution, sous l'autorité des Etats-Unis, des travaux destinés, en tout ou partie, à l'entretien ou à l'amélioration de ses eaux navigables ou à la protection contre les inondations, soit pour servir comme repères de bornage, échelles de marée, stations topographiques, bouées ou autres systèmes de signaux officiels ; il sera également interdit d'enlever, pour servir de lest ou pour quelque autre usage, toute pierre et tous matériaux composant ces ouvrages ; — étant entendu que le Secrétaire de la Guerre peut, sur la recommandation du Chef des Ingénieurs, autoriser l'occupation ou l'usage temporaire des ouvrages publics ci-dessus mentionnés, lorsque, à son avis, une telle occupation ou un tel usage ne sera pas nuisible à l'intérêt public.

SECT. 15. — Il ne sera pas permis d'amarrer ou de mouiller des navires ou engins flottants quelconques (*craft*) dans les chenaux navigables, de telle manière qu'ils fassent empêchement ou obstacle au passage des autres navires ou bateaux, ni de couler volontairement ou par négligence un navire ou autre engin flottant dans les chenaux navigables, de permettre ou de provoquer une telle opération, ni de flotter des bois en bûches perdues ou en radeaux du genre désigné sous le nom de *sack rafts* dans les cours d'eau et les chenaux navigables fréquentés par des

bateaux à vapeur, de manière à faire obstacle, empêchement ou danger pour la navigation.

Lorsqu'un navire, radeau ou autre engin de navigation aura coulé ou fait naufrage dans un chenal navigable, par accident ou autrement, le propriétaire sera tenu de le signaler immédiatement par une bouée ou balise, pendant le jour, et par un fanal allumé, pendant la nuit, et il devra entretenir ces signaux jusqu'à ce que l'épave ait été enlevée ou jusqu'à ce qu'il en ait fait abandon ; aucune négligence ou omission ne sera permise au propriétaire dans l'obéissance à cette prescription ; le propriétaire d'un tel engin coulé sera tenu d'en commencer immédiatement l'enlèvement et de poursuivre cet enlèvement avec diligence, faute de quoi le dit engin sera considéré comme abandonné et il pourra être enlevé par les Etats-Unis comme il est prévu ci-après.

SECT. 16. — Toute personne et toute corporation qui violera ou qui, sciemment, aidera, encouragera, autorisera ou provoquera à violer les dispositions des sections 13, 14 et 15 de cet acte, sera coupable d'un délit (*misdemeanor*), et, sur conviction du dit délit, sera punie d'une amende n'excédant pas 2.500 dollars (13,000 fr.), ni moindre que 500 dollars (2,600 fr.), ou (dans le cas d'une personne naturelle) d'un emprisonnement de 30 jours au moins et d'un an au plus, ou des deux peines cumulées, à la discrétion de la cour ; la moitié de l'amende devant être payée à la personne ou aux personnes dont les informations auront permis d'établir la culpabilité des contrevenants. Tout capitaine, pilote ou mécanicien, ou toute personne agissant respectivement dans l'une de ces qualités à bord d'un bateau ou navire, qui, sciemment, s'emploiera à remorquer un chaland, bateau ou navire chargé des matières spécifiées dans la section 13 de cet acte, pour le décharger en un point ou lieu de dépôt situé dans un port ou dans des eaux navigables, ailleurs que dans les limites définies et précisées par le Secrétaire de la Guerre, ou qui, volontairement, dégradera ou détruira un ouvrage des Etats-Unis visé dans la section 14 de cet acte, ou qui, volontairement, obstruera le chenal de tout cours d'eau de la manière prévue par l'article 15 de cet acte, sera réputé coupable d'une violation du dit acte, et sera, sur la preuve qui en sera faite, puni comme il est dit ci-dessus, et, de plus, sa

licence sera révoquée ou suspendue pour une durée à fixer par le juge devant lequel il aura été appelé et reconnu coupable. Tout bateau, navire, chaland, radeau ou autre engin de navigation utilisé ou employé pour la violation de l'une des dispositions des sections 13, 14 et 15 de cet acte servira de gage pour les pénalités pécuniaires spécifiées dans cette section et, en outre, pour le montant du dommage causé par le dit bateau, navire, chaland, radeau ou autre engin de navigation, lequel sera porté au crédit de l'*appropriation* pour l'amélioration du port ou du cours d'eau dans lequel le dommage est survenu, et, à l'égard du dit bateau, navire, chaland, radeau ou autre engin, il sera procédé sous forme sommaire, par voie de procès-verbal (*libel*), devant toute cour de district des Etats-Unis ayant juridiction dans la circonstance.

SECT. 17. — Le département de la Justice dirigera les procédures légales nécessaires pour contraindre l'exécution des dispositions des sections 9 à 16 incluses de cet acte, et les attorneys de district des Etats-Unis seront tenus de poursuivre énergiquement tous contrevenants aux dispositions du dit acte, lorsqu'ils en seront requis par le Secrétaire de la Guerre ou par l'un des fonctionnaires désignés ci-après ; de plus, les dits attorneys de district seront tenus de rendre compte à l'Attorney Général de l'action exercée par eux contre les contrevenants, et une expédition de leur rapport sera transmise au Secrétaire de la Guerre par l'Attorney Général. Pour mieux assurer l'exécution des dispositions qui précèdent, pour faciliter la découverte et amener la punition des contrevenants, les officiers et agents des Etats-Unis qui ont la charge de l'amélioration des rivières et des ports, les ingénieurs auxiliaires (*assistant engineers*) et les inspecteurs employés sous leurs ordres avec l'autorisation du Secrétaire de la Guerre, les receveurs des Douanes des Etats-Unis, et les autres fonctionnaires du Revenu auront pouvoir et autorité pour dresser procès-verbal sous serment, pour arrêter et faire emprisonner, avec ou sans assignation judiciaire (*with or without process*), toute personne qui peut avoir commis l'un des actes ou l'une des contraventions prohibés par les sections susdites de cet acte, ou violé l'une des dispositions du dit acte ; — étant entendu qu'aucune personne ne sera arrêtée sans assignation judiciaire pour une contravention qui n'aurait pas été commise en présence de l'un

des fonctionnaires sus désignés : — étant entendu en outre que, lorsqu'une arrestation aura été faite en vertu des dispositions de cet acte, la personne ainsi arrêtée sera immédiatement amenée devant un commissaire, un juge, ou une cour des Etats-Unis pour l'examen des contraventions qui lui sont reprochées, et les dits commissaire, juge ou cour des Etats-Unis procéderont à son égard ainsi qu'il est autorisé par la loi dans le cas de crimes contre les Etats-Unis.

SECT. 18. — Lorsque le Secrétaire de la Guerre aura de bonnes raisons de croire qu'un pont de chemin de fer ou autre, actuellement construit, ou qui serait construit par la suite sur l'une des voies navigables des Etats-Unis, constitue un obstacle excessif (*unreasonable obstruction*) à la libre navigation sur ces eaux, en raison de la hauteur ou de la largeur insuffisante des travées ou autrement, ou parce qu'il y a difficulté de franchir la passe de la travée mobile d'un tel pont pour les bateaux à vapeur, radeaux ou autres engins de navigation, le Secrétaire de la Guerre, après avoir laissé aux parties toute facilité raisonnable de se faire entendre, devra donner avis aux personnes ou à la corporation qui possèdent ou exploitent le pont de le modifier de manière à rendre à la navigation un passage raisonnablement libre, facile et dégagé de tout obstacle. En donnant un tel avis, il devra spécifier les changements recommandés par le Chef des Ingénieurs, dont l'exécution est requise, et il prescrira dans chaque cas un délai raisonnable pour cette exécution. Si, à l'expiration de ce délai, la modification n'a pas été faite, le Secrétaire de la Guerre en fera notification immédiate à l'attorney de district des Etats-Unis pour le district dans lequel le pont est situé, aux fins d'engager la procédure criminelle mentionnée ci-après. Si les personnes, la corporation ou l'association qui possèdent ou exploitent un pont de chemin de fer ou autre, après avoir reçu avis du Secrétaire de la Guerre, comme il est dit ci-dessus, et dans le délai prescrit par lui, ont volontairement manqué ou refusé de l'enlever ou de satisfaire aux ordres légalement donnés, en raison des circonstances, par le Secrétaire de la Guerre, ces personnes, corporation, ou association, seront réputées coupables de délit (*mis-demeanor*), et, sur la conviction du dit délit, seront punies d'une amende n'excédant pas 5,000 dollars (26,000 fr.), et chaque mois

pendant lequel ces personnes, corporation ou l'association demeureront en défaut quant à l'enlèvement ou à la modification du pont, sera considéré comme constituant une contravention nouvelle qui rendra les contrevenants passibles des pénalités prescrites ci-dessus ; — étant entendu que, dans tous les cas qui pourront se produire en conséquence des dispositions de cette section, un pourvoi par voie d'appel ou de *writ of error* pourra être formé des décisions des cours de district ou de circuit devant la Cour Suprême, soit par les Etats-Unis, soit par la partie défenderesse.

SECT. 19. — Quand la navigation d'une rivière, d'un lac, d'un port, d'un bras de mer (*sound*), d'une baie, d'un canal ou d'autres eaux navigables des Etats-Unis sera obstruée ou rendue dangereuse par quelque navire, bateau, radeau ou autre engin de navigation coulé, ou par d'autres obstacles analogues, et quand un tel obstacle aura subsisté pendant une période de plus de trente jours, ou après un moindre délai, lorsque l'abandon de cet obstacle aura été légalement effectué, le navire, bateau, radeau, engin de navigation etc., pourra être démoli, enlevé, vendu, ou il en pourra être autrement disposé par le Secrétaire de la Guerre, à sa discrétion, sans qu'il en résulte aucune responsabilité à l'égard du propriétaire pour le dommage qui lui aurait été causé ; — étant entendu que le Secrétaire de la Guerre peut, à sa discrétion, requérir l'enlèvement de l'obstacle par un avertissement qui fixera pour cette opération un délai raisonnable, de trente jours au moins, si l'abandon ne peut être légalement constaté dans un délai moindre, et qui sera inséré dans un journal publié dans la localité la plus voisine à l'adresse de toute personne que l'affaire concerne (*to whom it may concern*) ; — étant entendu en outre que le Secrétaire de la Guerre, en même temps qu'il donnera, ou après avoir donné un tel avertissement, peut, à sa discrétion, au moyen d'un avis donné au public, spécifiant un délai raisonnable, de dix jours au moins, solliciter la présentation de soumissions cachetées ayant pour objet l'enlèvement de l'obstacle dans le plus court délai possible après l'expiration du délai de trente jours spécifié ci-dessus, si l'enlèvement n'a pas été effectué dans l'intervalle ; ces soumissions et contrats pourront, à sa discrétion, spécifier que le navire, ba-

teau, radeau, engin de navigation ou autre obstacle, ainsi que toute cargaison et toute propriété qui y serait contenue deviendra la propriété de l'entrepreneur, et le contrat sera adjugé au soumissionnaire qui aura fait les propositions les plus avantageuses pour les États-Unis, pourvu toutefois que ce soumissionnaire fournisse des garanties suffisantes pour l'exécution du travail ; — il est spécifié, en outre, que toute somme provenant, soit de la vente de l'épave, soit de l'entrepreneur qui en aura soumissionné l'enlèvement, conformément aux prévisions de ce paragraphe, sera versée au Trésor des États-Unis.

SECT. 20. — En cas d'urgence, lorsqu'un navire, bateau, engin de navigation ou radeau, ou tout autre obstacle analogue sera coulé, échoué ou arrêté sans nécessité dans un chenal ou une écluse du Gouvernement ou dans l'une des eaux navigables mentionnées dans la section 19, de manière à arrêter, à troubler sérieusement la navigation ou à la rendre particulièrement dangereuse, de l'avis du Secrétaire de la Guerre ou de tout autre agent des États-Unis à qui il aura délégué l'autorité compétente, le Secrétaire de la Guerre ou l'agent ainsi désigné aura le droit de prendre immédiatement possession d'un tel navire, bateau, engin de navigation ou radeau, autant qu'il est nécessaire pour le déplacer ou le détruire, et pour dégager immédiatement le canal, l'écluse ou les eaux navigables susdites de l'obstruction ainsi formée, en prenant les meilleures dispositions que lui suggérera son jugement pour empêcher tout dommage inutile, sans que personne puisse s'immiscer dans cette opération d'enlèvement ou de destruction et y faire empêchement ; — étant entendu que l'officier ou agent chargé, en vertu de cette section, de l'enlèvement ou de la destruction d'un obstacle peut, à sa discrétion, donner avis par écrit aux propriétaires de cet obstacle d'avoir à en effectuer l'enlèvement ; — étant entendu en outre que la dépense faite pour l'enlèvement d'un tel obstacle, comme il est dit ci-dessus, sera garantie par le navire ou bateau lui-même et par sa cargaison. Si les propriétaires manquent ou refusent de rembourser aux États-Unis le montant de cette dépense dans un délai de trente jours après notification, l'officier ou l'agent sus-indiqué pourra vendre le navire ou bateau et sa cargaison, ou toute partie qui n'en aurait pas été détruite pendant

l'enlèvement, et le produit de cette vente sera versé au Trésor des Etats-Unis.

Les sommes qui peuvent être nécessaires pour assurer l'exécution des mesures prévues par cette section et par la section précédente de cet acte sont *appropriées* par les présentes, sur tous fonds du Trésor qui n'ont pas reçu une autre affectation, pour servir aux paiements à effectuer sur la réquisition du Secrétaire de la Guerre.

Toutes les lois ou parties de lois incompatibles avec les précédentes sections 10 à 20 du présent acte sont abrogées par le dit acte, — étant entendu qu'aucune poursuite commencée, ou aucun droit de poursuite acquis antérieurement au passage de cet acte ne pourront être affectés par cette abrogation.

APPENDICE III

Liste des principaux ouvrages et documents consultés.

I. — Ouvrages généraux.

The American Commonwealth, par JAMES BRYCE.

La République Américaine, par AUGUSTE CAILLIER.

The Law of Waters, par JOHN GOULD.

The Law of Eminent Domain in the United States, par JOHN LEWIS.

II. — Documents concernant la législation et l'administration fédérales.

Revised Statutes of the U. S. et suppléments.

Navigation Laws of the U. S. — Report of the Commissioner of Navigation to the Secretary of the Treasury, 1895.

Laws of the U. S. relating to the improvement of Rivers and Harbors, compiled by JOHN PARKE, 1887.

Laws of the U. S. relating to the construction of bridges over navigable waters, compiled by JOHN PARKE, 1887.

Decisions of the Supreme Court of the U. S. concerning navigable waters, etc., compiled by JOHN PARKE, 1882.

Opinions of the Attorney General of the U. S. concerning acquisition of lands, bridges, etc., compiled by JOHN PARKE, 1882.

Regulations for the government of the Corps of Engineers — E. R.

Annual Reports of the Chief of Engineers — de 1885 à 1900. — contenant pour cette période tous les documents législatifs relatifs aux eaux navigables des États-Unis.

Laws governing the Steamboat Inspection service.

Laws governing the Inspection of foreign passengers Steam vessels.

General Rules and Regulations prescribed by the Board of Supervising Inspectors of Steam vessels.

U. S. Civil Service Commission. — Civil list. — Method of appointment, etc.

U. S. Civil Service Commission. — Annual reports.

Reports of the Interstate Commerce Commission.

Reports of the Lighthouse Board.

Congressional Directory, 1895.

Eleventh Census, 1890. — Bulletins et tableaux résumés.

History, jurisdiction and practice of the Court of Claims, by WILLIAM A. RICHARDSON, Chief Justice of the Court, 1885.

Rules of the Court of Claims, 1895, etc.

III. — Documents concernant la législation et l'administration d'Etat.

The American Statute Law, par STIMSON.

Public Statutes of Massachusetts.

Revised Statutes of Illinois.

Political Code of California.

Recueils législatifs divers des Etats de New-York, Pennsylvania, Virginia, Ohio, etc.

Lois constitutionnelles des divers Etats.

Annual Reports of the Canal Commissioners of the State of Illinois.

Annual Reports of the Engineer of the State canals (New-York).

Annual Reports of the Secretary of Internal Affaires (Pennsylvania).

Annual Reports of the Board of Public Works, (Ohio); etc.

IV. — Documents concernant le gouvernement municipal et l'administration des ports.

Chartes, lois, ordonnances concernant les cités et les ports de Boston, New-York, Philadelphia, Baltimore, Wilmington (N. Ca), Savannah, New-Orleans, San Francisco, Saint-Louis, Buffalo, Cleveland, Chicago, Duluth, etc.

V. — Documents divers.

The U. S. Public Works, by Captain BLACK, Corps of Engineers U. S. A.

Rapports annuels des Chambres de Commerce, *Boards of Trade Maritime Exchanges, Corn and Produce Exchanges, Merchant's Exchanges*, etc., de Portland (Me), Boston, New-York, Philadelphia, Baltimore, Savannah, Saint-Louis, Chicago, etc.

Engineering News, etc.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.	1
-----------------------	---

TITRE I

Notions sur les Institutions politiques et administratives des Etats-Unis.

CHAPITRE I. — RÉPARTITION DE L'AUTORITÉ SOUVERAINE ENTRE LES ÉTATS-UNIS ET L'ÉTAT

I. — Origines historiques de l'Etat et de la nation. — Les deux gouvernements	5
II. — Partage des pouvoirs souverains	7
III. — Principes généraux et règles de jurisprudence . .	8

CHAPITRE II. — GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

I. — Constitution fédérale.	12
Forme de la Constitution	13
Attributions conférées au Gouvernement fédéral . . .	13
Quelques dispositions constitutionnelles intéressantes au point de vue administratif	14
A. Restrictions imposées à l'autorité fédérale . . .	14
B. Restrictions imposées à l'autorité de l'Etat. . .	15
C. Dispositions diverses	15
Extension donnée par la jurisprudence aux termes consti- tutionnels	16
II. — Pouvoir législatif	18

Congrès. — Chambre des Représentants. — Sénat . .	18
Sessions législatives	19
Procédure législative	19
Attributions du Congrès étrangères au pouvoir législatif.	21
III. — Pouvoir exécutif. — Administration.	21
Le Président des Etats-Unis	21
Départements exécutifs. — Cabinet	23
Personnel administratif. — Service civil.	26
IV. — Pouvoir judiciaire.	31
Compétence du pouvoir judiciaire des Etats-Unis . . .	31
Juridiction ordinaire : Cour Suprême, cours de circuit, cours de district.	31
Lois appliquées par les Cours fédérales	34
Juridiction exceptionnelle. — <i>Court of claims</i>	35
V. — Finances	42
Compétence exclusive du pouvoir législatif pour l'établis- sement des budgets.	42
Budget des recettes	43
Budget des dépenses	45
Dette.	49
VI. — Caractères généraux du Gouvernement fédéral . .	50

CHAPITRE III. — GOUVERNEMENT DE L'ÉTAT

I. — Caractères généraux du gouvernement de l'Etat .	52
Origine du gouvernement de l'Etat. — <i>Self government</i> .	52
Analogies et différences entre l'organisation du gouverne- ment de l'Etat et celle du gouvernement fédéral . .	53
Domaine de la souveraineté de l'Etat et de son gouverne- ment	55
Observations générales	56
II. — Constitution de l'Etat.	57
Origine et forme des constitutions d'Etat.	57
Déclaration des droits.	58

Organisation des pouvoirs du gouvernement.	59
Dispositions diverses	60
Observations générales	60
III. — Pouvoir législatif	61
Organisation du pouvoir législatif. — Les deux Chambres.	61
Exercice du pouvoir législatif	64
Attributions des Chambres étrangères au pouvoir législatif.	66
IV. — Pouvoir exécutif	66
Le Gouverneur	66
Principaux départements exécutifs.	68
Personnel administratif inférieur	70
V. — Pouvoir judiciaire.	71
Cours de juridiction ordinaire	71
Juridictions spéciales	77
Procédure judiciaire devant les cours d'Etat.	79
Mode de recrutement de la magistrature.	79
Lois appliquées par les cours d'Etat	80
VI. — Gouvernement local ou municipal	80
Divisions territoriales de l'Etat. — Institutions chargées d'administrer les intérêts locaux.	80
Administration de l'ensemble des intérêts locaux. — Comtés, <i>towns</i> ou <i>townships</i> ; cités et villages.	83
Notions sur les divers systèmes de gouvernement local .	85
A. <i>County system</i> des Etats du Sud	85
B. <i>Town system</i> de la Nouvelle Angleterre.	86
C. Systèmes mixtes des Etats intermédiaires	89
Gouvernement des cités	91
Institutions établies pour l'administration de divers intérêts spéciaux	103
VII. — Corporations	104
Caractères généraux des corporations d'après la loi an- glaise et la loi américaine.	104
Différentes espèces de corporations.	105
Corporations publiques	106
Corporations privées	109

Corporations mixtes	110
Tableau résumé des divers types de corporations	116
VIII. — Franchises et licences	118
Franchises	118
Licences	121
IX. — Finances de l'Etat et finances municipales. . . .	122
Budget des dépenses	122
A. Dépenses de l'Etat	122
B. Dépenses municipales : comtés, towns, cités . .	125
Budget des recettes	127
A. Diverses sources des revenus de l'Etat et des cor- porations municipales	127
B. Impôts	129
C. Taxe sur la propriété. — <i>Assessments</i> généraux et spéciaux	132
D. Perception des taxes	137
Dettes et emprunts de l'Etat et des corporations munici- pales	138

TITRE II

Régime légal de la navigation et des eaux navigables d'après la common law.

CHAPITRE I. — LES EAUX NAVIGABLES D'APRÈS LA COMMON LAW ANGLAISE

I. — La common law anglaise, base du régime légal des eaux navigables et de la navigation aux Etats-Unis.	141
II. — Les eaux maritimes. — <i>Tide waters.</i>	142
Les eaux maritimes considérées seules comme ouvertes à la navigation publique.	142
Haute mer	142

Eaux maritimes territoriales	143
Eaux maritimes intérieures. — Rivage de la mer	144
III. — Droits de la Couronne sur les eaux maritimes intérieures et leurs dépendances	146
Définition du droit public et du droit privé de la Couronne sur les eaux maritimes	146
Droits publics dont la jouissance commune est garantie par la Couronne	149
Droits privés obtenus par concession royale ou par prescription	150
Havres et ports.	151
Nuisances et purprestures	152
IV. — Eaux navigables non soumises à l'influence des marées	155
 CHAPITRE II. — MODIFICATIONS INTRODUITES PAR LA LOI AMÉRICAINE DANS LES RÈGLES DE LA COMMON LAW	
I. — Introduction et conditions d'application des règles de la common law anglaise dans les colonies américaines.	157
II. — Evolution de la jurisprudence de common law en ce qui concerne le droit de navigation et la propriété dans les eaux maritimes et leurs dépendances.	158
Période coloniale	158
Conséquences de la déclaration d'indépendance	160
Conséquences de l'organisation fédérale	162
III. — Extension du droit public de navigation à toutes les eaux navigables en fait. — Conséquences de cette extension	163
Jurisprudence de la Cour Suprême des Etats-Unis	163
Le droit de propriété sur les fleuves et rivières.	166
Le droit de propriété sur les lacs et étangs	169

Observations relatives aux Territoires et aux Etats nouveaux	170
--	-----

CHAPITRE III. — DROIT PUBLIC DE NAVIGATION AUX ÉTATS-UNIS. — EN QUOI IL CONSISTE ET COMMENT IL S'EXERCE

I. — Nature et étendue du droit de navigation	171
II. — Droits accessoires connexes au droit de navigation.	174
Droit de manœuvre	174
Droits d'ancrage, de mouillage, d'amarrage, de stationnement	174
Droit d'échouage	175
Droit de halage	175
Droit d'accès par terre aux eaux navigables	176
Droit d'usage des quais et débarcadères publics et privés .	177
III. — Limites et restrictions au droit de navigation . .	178
Réglementation par l'autorité publique	178
Usage raisonnable	179
IV. — Obstacles à la navigation	180
Obstacles illégitimes. — <i>Public nuisances</i>	180
Obstacles régulièrement autorisés	182
Répression des délits d'obstacle à la navigation	183
V. — Amélioration des voies navigables	185
Voies navigables artificielles	185
Amélioration des cours d'eau qui n'étaient pas naturellement navigables	185
Amélioration des cours d'eau naturellement navigables .	185
Obligations résultant de l'amélioration des voies navigables	186
VI. — Taxes et péages sur les voies navigables et les ouvrages qui en dépendent	188

CHAPITRE IV. — DROITS PRIVÉS SUR LES EAUX NAVIGABLES ET LEURS DÉPENDANCES

I. — Droits généraux et droits exceptionnels	191
II. — Droits généraux reconnus aux riverains. — Riparian rights	191
Observations générales	191
Droit sur les eaux.	192
Droit d'accès	193
Accrues ou atterrissements	194
Droit d'endiguement et de conquête (<i>reclaiming</i>) des terrains submersibles	197
Droit de construction de quais ou débarcadères en saillie sur le rivage ou la berge (<i>wharfing out</i>)	198
A. Droit de <i>wharfing out</i> dans les eaux maritimes	198
<i>Massachusetts, Maine, New-Hampshire</i>	199
<i>Rhode-Island</i>	201
<i>Connecticut</i>	201
<i>New-York</i>	202
<i>New-Jersey</i>	204
<i>Pennsylvania</i>	205
<i>Maryland</i>	205
<i>Virginia</i>	206
<i>North-Carolina</i>	206
<i>South-Carolina</i>	207
<i>Florida</i>	207
<i>Louisiana</i>	207
<i>Oregon</i>	207
<i>California</i>	208
B. Droit de <i>wharfing out</i> dans les eaux fluviales	208
C. Observations générales sur le droit de <i>wharfing out</i>	209
Droit de pêche	210
Droit de recueillir la glace	211
Droit d'épaves	211
Droit de bac	212
III. — Droits exceptionnels ou franchises	213

TITRE III

Régime de la navigation et des eaux navigables
sous l'autorité des Etats-Unis.CHAPITRE I. — AUTORITÉ DES ÉTATS-UNIS SUR LA
NAVIGATION EN GÉNÉRAL

I. — Dispositions constitutionnelles. — Leur interprétation par la Cour Suprême	215
II. — Législation fédérale en matière de navigation . . .	218
III. — Administration de la navigation et des voies navigables	221
Services exécutifs chargés des intérêts de la navigation . .	221
Services dépendant du département de la Trésorerie . . .	222
Services dépendant du département de la Guerre	225
IV. — Attributions et compétence de l'autorité judiciaire en matière de navigation.	225

CHAPITRE II. — EAUX NAVIGABLES DES ÉTATS-UNIS

I. — Définition des eaux navigables des Etats-Unis . . .	228
II. — Classement des eaux navigables des Etats-Unis . . .	231
III. — Délimitation des eaux navigables des Etats-Unis . .	235
Double délimitation	235
Délimitation transversale.	235
Délimitation latérale. — <i>Harbor lines</i>	236
IV. — Nature et étendue de l'autorité du Gouvernement fédéral sur les eaux navigables des Etats-Unis . .	238
Voies navigables naturelles	238
Voies navigables artificielles.	240

CHAPITRE III. — AMÉLIORATION ET ENTRETIEN DES EAUX NAVIGABLES DES ÉTATS-UNIS

I. — Nature et objet des travaux d'amélioration incombant aux Etats-Unis	241
II. — Décisions du Congrès ordonnant les études et travaux.	245
Initiative exclusive du Congrès.	245
Acte des Rivières et des Ports (<i>River and Harbor Act</i>). — Rapport annuel du Chef des Ingénieurs	247
Budget des Rivières et des Ports. — Appropriations spécifiques ou générales, déterminées ou indéterminées .	250
Quelques règles budgétaires spéciales. — Leur influence sur les conditions d'exécution des travaux.	255
Travaux d'amélioration autorisés sous une forme exceptionnelle	257
Observations générales sur la manière dont les travaux sont ordonnés	257
III. — Services administratifs chargés de l'entretien et de l'amélioration des eaux navigables	258
Bureau du Chef des Ingénieurs au département de la Guerre	258
Organisation des services locaux. — Ingénieurs divisionnaires et ingénieurs de district	259
Conseil supérieur et commissions ou <i>boards</i>	261
Recrutement du corps des ingénieurs.	263
Attributions des officiers chefs de district	265
IV. — Mesures préparatoires précédant l'exécution des travaux.	266
Etudes préliminaires. — Avant-projets et projets . . .	266
Acquisitions et occupations de terrains pour l'exécution des travaux	267
V. — Mode d'exécution des travaux. — Régie. — Achats directs. — Contrats d'entreprise passés par adjudication ou de gré à gré	274

Principales dispositions législatives.	274
Principales dispositions réglementaires	276
A. Régie	277
B. Achats directs dans le commerce.	278
C. Adjudications et contrats	278
C. Instructions aux soumissionnaires	283
VI. — Comptabilité des travaux	286
Crédits ou appropriations	286
Ordonnancement des fonds	286
Palements	289
Justifications et prescriptions diverses imposées aux comptables	291
Apurement des comptes	294
VII. — Contestations relatives aux travaux des voies na- vigables. — Juridictions compétentes	295
Contestations entre les Etats-Unis et les tiers	295
Contestations entre les Etats-Unis et leurs entrepreneurs ou fournisseurs	299
 CHAPITRE IV. — RÉGLEMENTATION ET POLICE DES EAUX NAVIGABLES	
I. — Pouvoir de réglementation réservé au Congrès. — Police de la voirie et de la navigation	303
II. — Police de la voirie. — Observations générales	304
Origine récente de l'intervention des Etats-Unis.	304
Affaire du pont de Wheeling	305
Développements successifs de la réglementation fédérale	310
III. — Police de la voirie (suite). — Réglementation con- cernant les ouvrages utiles au commerce	311
Ponts.	311
Ouvrages utiles autres que les ponts	320
IV. — Police de la voirie (suite). — Dispositions réglemen- taires concernant la conservation des profon- deurs et la protection des ouvrages nécessaires à la navigation	322

Dépôts et obstacles accidentels dans les eaux navigables	322
Epaves	324
Protection des ouvrages construits par les Etats-Unis dans l'intérêt de la navigation	325
<i>Harbor Lines</i>	327
V. — Police de la voirie (suite). — Acte du 3 mars 1899 .	329
VI. — Police de la voirie (suite). — Dispositions réglementaires spéciales	330
Insuffisance de la réglementation générale	330
Passe Sud du Mississippi.	330
Port de refuge de Sand Beach	331
Port de New-York	332
Port de Chicago	333
Canaux des Etats-Unis	334
VII. — Police de la navigation.	335
Observations générales	335
Lois et règlements relatifs aux mesures à prendre pour éviter les collisions	335
Lois et règlements concernant les bateaux à vapeur . . .	337
CHAPITRE V. — DROITS ET TAXES PERÇUS SUR LES VOIES NAVIGABLES ET DANS LES PORTS	
I. — Observations générales	342
II. — Péages sur les voies navigables intérieures . . .	342
III. — Droits de tonnage perçus dans les ports	343
IV. — Droit sur les passagers.	347
V. — Taxes payées par les navires pour services divers de l'administration des Douanes	348
CHAPITRE VI. — AIDES A LA NAVIGATION	
I. — Phares et balises	353
II. — Sauvetage	357

TITRE IV**Régime de la navigation et des eaux navigables
sous l'autorité de l'Etat****CHAPITRE I. — AUTORITÉ DE L'ÉTAT SUR LA NAVI-
GATION ET POUVOIRS ATTRIBUÉS A SON GOUVER-
NEMENT**

I. — Pouvoirs conservés par l'Etat.	361
Restrictions imposées par la Constitution fédérale . . .	361
Conséquences de ces restrictions	362
II. — Pouvoirs dont dispose le gouvernement de l'Etat .	372
Distinction entre les pouvoirs de l'Etat et les pouvoirs du gouvernement	372
Etendue des pouvoirs exercés par le gouvernement dans les divers Etats	373

**CHAPITRE II. — LES VOIES NAVIGABLES SOUS L'AU-
TORITÉ DU GOUVERNEMENT DE L'ÉTAT**

I. — Distinction entre la voie navigable proprement dite et les ports	378
II. — Règles et traditions variables suivant les Etats. .	378
Dispositions constitutionnelles concernant les voies navi- gables.	378
Traditions juridiques concernant les eaux navigables . .	382
Principales causes de la diversité du régime des voies na- vigables dans les différents Etats.	383
A. Influence des circonstances géographiques, topo- graphiques et hydrographiques	384
B. Influence de l'état d'avancement et des progrès de la colonisation.	386

C. Influence des événements politiques et économiques	389
III. — Voies navigables naturelles	394
Autorité de l'Etat tantôt exclusive et tantôt concurrente avec celles des Etats-Unis	394
Régime de la propriété dans les eaux maritimes et fluviales	395
Définition et classement des voies navigables de l'Etat	396
Délimitation transversale et latérale des voies navigables	397
Amélioration des voies navigables	400
Exploitation des voies navigables. — Perception de taxes et péages	407
Réglementation et police des voies navigables	411
A. Observations générales	411
B. Ouvrages utiles au commerce. — Conditions d'autorisation	413
C. Protection de la voie navigable et de ses ouvrages	420
D. Usage des voies navigables	423
Comment s'exerce l'autorité de l'Etat	424
IV. — Voies navigables artificielles	425
Observations générales	425

CHAPITRE III. — LES PORTS SOUS L'AUTORITÉ DU GOUVERNEMENT DE L'ÉTAT

I. — Généralités sur les ports et sur les services que comportent leur organisation et leur usage	433
Définitions	433
Aménagement des ports	436
A. Ports du littoral maritime	436
B. Ports fluviaux	447
C. Ports des grands lacs	449
Services publics et privés que comportent l'organisation et l'utilisation des ports	451
A. Services de travaux	451
B. Services d'exploitation	452
C. Services de police	454

II. — Rôles des pouvoirs publics et de l'initiative privée dans l'organisation et le fonctionnement des services des ports.	
	456
Répartition variable des services entre les Etats-Unis, l'Etat et l'industrie privée	456
Rôle des Etats-Unis	457
Rôle de l'Etat et des pouvoirs investis de son autorité. — Observations générales	457
Rôle de l'Etat (<i>suite</i>). — Influence des dispositions constitutionnelles.	459
Rôle de l'Etat (<i>suite</i>). — Influence du régime légal de la propriété riveraine.	460
Rôle de l'Etat (<i>suite</i>). — Résumé et conclusions en ce qui concerne l'autorité de l'Etat sur les services des ports	472
A. Services de travaux.	472
B. Services d'exploitation.	474
C. Services de police	475
Rôle de l'industrie privée	477
III. — Des moyens employés par l'Etat pour exercer son autorité sur les ports	
	482
Observations générales	482
Organisation administrative des services placés sous l'autorité directe de l'Etat.	488
Organisation administrative des services placés sous l'autorité municipale	490
Organisation administrative mixte sous l'autorité combinée de l'Etat et de la Cité.	492
Concours administratif prêté à l'Etat ou à la Cité par diverses corporations.	494
IV. — Quelques exemples des principaux types d'organisation et d'administration des ports américains.	
	495
1° Ports organisés, construits et exploités administrative-ment.	495
A. Sous l'autorité directe du gouvernement de l'Etat.	495
Port de San Francisco.	495
B. Sous l'autorité municipale	508

TABLE DES MATIÈRES

589

Port de New-Orleans	508
Port de Saint-Louis.	508
C. Sous un régime mixte : autorité de l'Etat et de la Cité.	517
Port de New-York	517
2° Ports dont les ouvrages sont construits et exploités par l'industrie privée	530
D. Sous la juridiction directe de l'Etat	530
Port de Boston	530
E. Sous la juridiction municipale	539
Port de Baltimore	539
Port de Chicago	545
F. Sous la juridiction concurrente de l'Etat et de la Cité.	549
Port de Philadelphie	549

APPENDICES

Appendice I. — Acte du 13 mars 1896, autorisant la construc- tion d'un pont sur le Missouri	557
Appendice II. — Acte du 3 mars 1899, concernant la police des eaux navigables des Etats-Unis	561
Appendice III. — Liste des principaux ouvrages et documents consultés	571

IMPRIMERIE BUSSIÈRE. -- SAINT-AMAND (CHER).
